Mauricio Cárdenas S.

Introducción a la Economía Colombiana

2a. edición









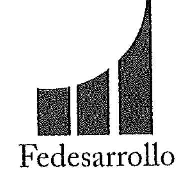
Introducción a la Economía Colombiana

2a. edición

Mauricio Cárdenas S.

Con la colaboración de:

Roberto Junguito
Camilo García (capítulos 2, 3 y 5)
María Fernanda Rosales (capítulos 6 y 8)
Catalina Herrera (capítulo 9)
Lucas Higuera (capítulo 10)
Camilo Domínguez (capítulo 11)





Datos catalográficos

Cárdenas, Mauricio

Introducción a la Economía Colombiana
2a. edición

Alfaomega Colombiana S.A., Bogotá, D.C., 2009

ISBN 978-958-682-751-5

Formato: 21 x 24 cm
Páginas: 576

Introducción a la Economía Colombiana
2a. edición, 2009.

ISBN 978-958-682-751-5

Editor: Luis Javier Buitrago D.
Diseño y diagramación: Milena Buenaventura Valencia
Diseño de Carátula: Olga Lucia Pedraza
Adaptación didáctica: Orlando Buitrago Cruz
Coordinación de producción: Alfonso Arias Ortiz

Hecho en Colombia • Printed and made in Colombia

Empresas del Grupo:

Colombia: Alfaomega Colombiana S.A. carrera 15 No. 64 A 29 - PBX: (57-1) 210 0122
Fax: (57-1) 606 8648 - cliente@alfaomega.com.co

México: Alfaomega Grupo Editor S.A. de C.V. - Pitágoras 1139, Col. Del Valle México D.F. - C.P. 03100 Tel.: (52-55) 5089 7740 Fax: (52-55) 5575 2420 - 5575 2490 - Sin costo: 01-800-020-4396 - librerlapitagoras@alfaomega.com.mx

Argentina: Alfaomega Grupo Editor Argentino S.A. (AGEA) - Paraguay 1307 P.B. of. 11, Buenos Aires, Argentina Tel/Fax.: (54-11) 4811 7183 / 8352 /0887 - ventas@alfaomegaeditor.com.ar

Chile: Alfaomega Grupo Editor S.A. - Dr. Manuel Barros Borgoño 21 Providencia, Santiago, Chile Tel.:(56-2)2354248 Fax:(56-2) 2355786 - agechile@alfaomega.cl

www.alfaomega.com.mx

MENSAJE DEL EDITOR

Los conocimientos son esenciales para el buen desempeño de los profesionales. Éstos les permiten adquirir habilidades indispensables para competir laboralmente. Durante el paso por la universidad o por las instituciones de formación para el trabajo, se tiene una gran oportunidad de adquirir conocimientos, que debe ser aprovechada para más tarde cosechar en beneficio propio y en el de quienes nos rodean.

El avance de la ciencia y de la técnica hace necesario mantener conocimientos actualizados, a riesgo de perder competitividad laboral y, eventualmente, bienestar. Cuando se toma la decisión de capacitarse para actuar como trabajadores profesionales, se firma un compromiso de por vida con los conocimientos que conforman un oficio específico.

Alfaomega se ocupa de presentarles a los lectores los conocimientos dentro de lineamientos pedagógicos que faciliten su utilización y les ayuden a aprender y a desarrollar las competencias requeridas por una profesión determinada. Así mismo, combina las diferentes tecnologías de la información y las comunicaciones (IT) para facilitar su aprendizaje. Alfaomega espera ser su compañera de por vida en este viaje por el conocimiento.

Este libro en papel está complementado con una página Web, en donde el alumno y su profesor encontrarán materiales adicionales, información actualizada, pruebas de autoevaluación, diapositivas y vínculos con otros sitios Web relacionados. Visualmente, la obra contiene numerosos gráficos, tablas y párrafos cortos bien desarrollados, para que el estudiante "navegue" durante su estudio, facilitándole la comprensión y apropiación del conocimiento.

Los libros de Alfaomega están diseñados para ser utilizados dentro de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y pueden ser usados como textos guía del curso o como apoyo para reforzar el desarrollo profesional. Cada capítulo tiene objetivos y metas cognitivas concretas; la estructura de relato es fácilmente comprensible; al final de cada capítulo se encuentran actividades pedagógicas, además de extensa bibliografía, palabras clave y resumen.

Alfaomega desea que cuando el acervo cognitivo, conjuntamente con el desarrollo de las destrezas, le permitan ser profesional exitoso, no olvide su responsabilidad social y así lograr construir un país mejor.

Web de apoyo

La página Web de este libro es un complemento para que profesionales y estudiantes cuenten con información adicional, pruebas de autoevaluación, diapositivas, vínculos con otros sitios Web relacionados y otros recursos; esta página tendrá actualizaciones permanentes.

Igualmente, será un espacio para compartir sus inquietudes con el autor y la editorial, por la cual, en la página encontrará link de contacto y foro para que exponga sus interrogantes.

Cada libro contará con un código impreso, que le permitirá ingresar a través de nuestra página Web: www.alfaomega.com.co al material de apoyo de este libro.

Esperamos que la Web de apoyo, junto con el libro, sea una herramienta valiosa para su aprendizaje. Recuerde que todo profesional de éxito tiene una biblioteca y no una copioteca.

PRÓLOGO PRIMERA EDICIÓN

Este texto busca mejorar el entendimiento y la enseñanza de la economía colombiana. Está escrito para estudiantes y profesionales interesados en los temas económicos del país. Para facilitar la tarea del lector, el libro introduce de manera asequible y didáctica algunos conceptos básicos. También se presenta la información relevante que permite comprender el funcionamiento actual de nuestra economía.

El libro puede ser de utilidad en múltiples disciplinas, que van desde el derecho y la ciencia política hasta la ingeniería y la administración de empresas. También puede ser atractivo para periodistas y comunicadores, especialmente para quienes desean cubrir y analizar los temas económicos.

El libro utiliza un enfoque agregado, que podría denominarse macroeconómico, debido a que le da prelación a la comprensión de temas como el crecimiento, la inflación, el desempleo, la pobreza y la desigualdad. En los casos en los que se considera relevante e ilustrativo, se utiliza un enfoque comparativo internacional. Los requisitos de matemáticas son mínimos, al tiempo que se emplean varias ayudas, como gráficos, cuadros, recuadros de casos o eventos, resúmenes de conceptos clave, ejercicios y preguntas.

Nuestro propósito es que los lectores de este libro participen en la discusión de los asuntos económicos con criterio independiente; es decir, dotados de información y herramientas para el análisis.

* * *

Este proyecto nació por iniciativa de la Red de Centros de Investigación de América Latina, que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo, entidad que apoyó financieramente su realización. Mi mayor deuda de gratitud es con Eduardo Lora, Asesor Principal del Departamento de Investigaciones de dicha institución, quien apoyó con entusiasmo la realización de este proyecto. Eduardo revisó todas las versiones de este manuscrito y lo mejoró sustancialmente con sus comentarios y sugerencias.

El proyecto contó también con el apoyo financiero complementario del Banco de la República. Por ello, deseo agradecer muy especialmente a su ex Gerente General Miguel Urrutia y a su actual Gerente General José Darío Uribe.

Varias personas leyeron la totalidad del manuscrito en sus diferentes etapas. Hernando Vargas, gerente técnico del Emisor, revisó una primera versión e hizo sugerencias de gran utilidad. Posteriormente, sus observaciones mejoraron significativamente las versiones finales de los capítulos 6 y 7. Francisco Giraldo, profesor de la Universidad Externado de Colombia, leyó todo el manuscrito y realizó múltiples y valiosas observaciones para hacer el libro más neutro frente a los debates ideológicos que caracterizan la profesión.

Rodrigo Botero (ex ministro de Hacienda), Sergio Clavijo (ANIF), Juan Pablo Córdoba (Bolsa de Valores de Colombia), Andrés Escobar y Hernán Vallejo (Universidad de Los Andes), Guillermo Perry (Banco Mundial), Gabriel Piraquive (Departamento Nacional de Planeación), Carlos Esteban Posada y Leonardo Villar (Banco de la República) leyeron capítulos e hicieron importantes sugerencias y observaciones. A todos ellos mi agradecimiento por su tiempo e interés en el proyecto.

Los estudiantes de los cursos de Introducción a la Economía Colombiana en la Universidad de Los Andes también fueron una fuente enriquecedora de preguntas, observaciones y sugerencias.

Además de los colaboradores directos en cada uno de los capítulos, el libro se benefició enormemente de los aportes de Roberto Junguito, quien participó activamente en el diseño original del proyecto y quien preparó la versión inicial del capítulo sobre finanzas públicas. Deseo agradecer muy especialmente a Camilo García y María Fernanda Rosales por su trabajo en la preparación de varios capítulos, con un compromiso que superó sus obligaciones profesionales.

* * *

Este proyecto ha sido, en gran parte, institucional. Numerosos investigadores vinculados a Fedesarrollo contribuyeron con la búsqueda de información, elaboración y revisión de textos y recuadros. Deseo agradecer especialmente a Arturo Harker, quien leyó todo el manuscrito y preparó una primera versión de los resúmenes y preguntas al final de cada capítulo, Carlos Felipe Prada, quien revisó las referencias bibliográficas y Camila Aguilar, Ximena Cadena, Camila Casas, Juan Camilo Chaparro, Juan Felipe Quintero y Carlos Ignacio Patiño, quienes realizaron múltiples tareas con versatilidad y entusiasmo, al igual que Patricia Cerón, secretaria de la Dirección de Fedesarrollo.

María Mercedes Carrasquilla y Carolina Mejía revisaron minuciosamente el texto final e hicieron valiosísimas contribuciones. A ellas, mi especial agradecimiento por su ánimo y dedicación.

María Angélica Arbeláez, Carlos Caballero, Cristina Gamboa, Mauricio Olivera, Diana Pinto, Mauricio Reina y Piedad Urdinola, investigadores de Fedesarrollo, leyeron varios de los capítulos y contribuyeron con sus comentarios a mejorar el contenido del texto.

El grupo editorial de Alfaomega, encabezado por Luis Javier Buitrago, fue de enorme importancia para mejorar la calidad didáctica del libro. Deseo agradecer especialmente a Stella Correa, Orlando Buitrago Cruz y Olga Lucía Pedraza, quienes contribuyeron con su trabajo a adaptar el manuscrito a los estándares pedagógicos de un libro de texto moderno.

Finalmente, deseo agradecer a mis padres, Jorge y Cecilia, por inculcarme una vocación por los asuntos públicos de Colombia, y a mis hijas, Isabela, Andrea y Amalia, quienes espero que algún día, cuando lean el libro, piensen que valió la pena sacrificar tantos fines de semana.

Mauricio Cárdenas S.
Bogotá,D.C.

PRÓLOGO SEGUNDA EDICIÓN

Actualizar un texto de introducción a la economía colombiana es un gran reto. La economía es dinámica y cambiante. Hace un año la preocupación central de los economistas era cómo utilizar de manera efectiva los excedentes de un auge sin precedentes en nuestro comercio exterior y en el ingreso de capitales extranjeros. Hoy, en medio de una recesión global, la atención se centra en los efectos de la crisis internacional sobre la economía colombiana y la utilización adecuada de las pocas herramientas de política económica disponibles.

Lo que esto implica es que un libro de introducción no solo debe reflejar las nuevas realidades, sino que debe ofrecer al lector la posibilidad de comprender y analizar problemas y situaciones económicas impredecibles. Si nos referimos específicamente a la economía colombiana, este imperativo adquiere mayor relevancia por la gran cantidad de factores que afectan el contexto bajo el cual se desenvuelven las variables que nos interesan, como la producción, el empleo y los precios.

Este libro intenta poner la relación entre teoría y realidad en sintonía. Para ello, articula los modelos que existen para entender fenómenos económicos con las cifras relevantes y actualizadas. Todo ello en un lenguaje sencillo que se complementa con el uso de cuadros y gráficos.

Esta segunda edición, además de actualizar la información, introduce algunos cambios a la estructura del libro en línea con las recomendaciones de algunos lectores y docentes. En esta versión, la medición del Producto Interno Bruto (PIB), que incluye ahora un mayor análisis sectorial, y los temas relacionados con el crecimiento económico se tratan en dos capítulos independientes. El primero de ellos explica los cambios metodológicos adoptados por el DANE para la medición de la producción. Los demás capítulos tuvieron cambios menores en su estructura. Por ejemplo, el capítulo sobre finanzas públicas fue reorganizado para darle mayor relieve a los conceptos relacionados con el balance fiscal, mientras que los capítulos relacionados con el empleo y los salarios reflejan la nueva información disponible, así como sus implicaciones, a raíz de los cambios en las encuestas que realiza el DANE para ese fin.

La actualización de textos, gráficos y cuadros para esta nueva versión del libro estuvo a cargo de María Isabel Navarro, quien desplegó gran compromiso y dedicación. El grupo de Alfaomega, encabezado por Luis Javier Buitrago, realizó el trabajo editorial de esta segunda edición con celeridad y profesionalismo. A ellos mi especial agradecimiento.

Mauricio Cárdenas S.
Diciembre de 2008

ACERCA DEL AUTOR

Mauricio Cárdenas es el Director de la iniciativa para América Latina en el Instituto Brookings, uno de los centros de investigación económica más prestigiosos de Estados Unidos y del mundo. Comenzó sus estudios de economía en la Universidad de Los Andes, donde obtuvo los títulos de Economista en 1985 y Magíster en Economía en 1987. En 1991 se graduó como Ph.D. en economía de la Universidad de California en Berkeley (EE.UU.). Desde 1992 enseña cursos de pregrado y posgrado en la Universidad de Los Andes. Ha sido profesor e investigador visitante de varias universidades, entre las cuales se incluye la Universidad de Harvard.

Ha publicado una gran cantidad de libros y artículos académicos sobre múltiples temas relacionados con la economía colombiana. Su investigación abarca los campos de macroeconomía, crecimiento económico, mercados financieros, problemas laborales, desigualdad y pobreza, así como el impacto de las instituciones sobre la economía colombiana.

Además de su trayectoria académica, ha ocupado cargos de responsabilidad en los sectores público y privado del país. En particular, ha sido Director Ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Gerente General de la Empresa de Energía de Bogotá, Ministro de Desarrollo Económico, Ministro de Transporte y Director del Departamento Nacional de Planeación. Entre 2000 y 2003 fue presidente de Titularizadora Colombiana.

En 1999 fue escogido por CNN y la revista *Time* como líder latinoamericano para el nuevo milenio.

Resumen de contenido

Primera Parte: Características estructurales de la economía colombiana

Capítulo 1
Identifica las principales características de la economía colombiana, especialmente aquellas que la diferencian de otras economías –así como las particularidades de su gente. ¿Cómo vivimos los colombianos?, ¿a qué nos dedicamos?, ¿cuánto ganamos? y ¿qué diferencias básicas existen entre nosotros? El concepto introduce, además, algunos conceptos económicos básicos.

Capítulo 2
Estudia el Producto Interno Bruto en Colombia desde una perspectiva que incluye sus dimensiones sectoriales y regionales. Explica los componentes de la demanda agregada, destacando la importancia del ahorro y la inversión. También presenta las características y determinantes de las fluctuaciones económicas.

Capítulo 3
Analiza los determinantes del crecimiento económico, que van desde aspectos inmediatos relacionados con los factores de producción, hasta con aspectos más fundamentales. Se presentan los principales resultados de la literatura empírica para el caso colombiano y se compara la posición de Colombia con la de otros países.

Segunda parte: Los sectores externo y público

Capítulo 4
Analiza el papel de las instituciones en la economía. Se discute la situación relativa del país en materia de desarrollo institucional. Dichas comparaciones dejan en claro que el conflicto armado interno es el principal problema institucional que enfrenta el país. Por esta razón, se hace énfasis en la relación entre conflicto y desempeño económico. También aborda la relación entre las instituciones políticas colombianas, en especial la Constitución de 1991, y la economía.

Capítulo 5
Explica la composición y los determinantes del comercio exterior colombiano. Introduce varios conceptos, como la tasa de cambio real, los términos de intercambio, así como los diferentes determinantes de los flujos y patrones de comercio internacional. Estudia las remesas de trabajadores colombianos en el exterior y los movimientos de capitales, para explorar su evolución reciente y sus principales implicaciones sobre el resto de la economía.

TERCERA PARTE: FUNCIONAMIENTO DE LOS PRINCIPALES MERCADOS

6 Capítulo Aborda el papel y las funciones del Estado en la economía. Más específicamente se discuten las diferentes clases de impuestos y su importancia relativa en Colombia, al tiempo que se analizan el tamaño y la composición del gasto público, especialmente en educación, salud, pensiones, justicia y defensa y seguridad. Finalmente, se explica la evolución del déficit fiscal y la deuda pública.

7 Capítulo Analiza el mercado de dinero e introduce conceptos como la inflación, la tasa de cambio nominal y la tasa de interés. Analiza tanto el proceso de creación de moneda como de demanda de dinero. También se discuten los diferentes sistemas que se pueden adoptar para la determinación de la tasa de cambio, al tiempo que se revisa la experiencia colombiana en esta materia. Por último, se presentan los resultados de la política monetaria en Colombia.

8 Capítulo Analiza el proceso mediante el cual el ahorro se transforma en inversión a través del sistema financiero y, concretamente, del mercado de capitales. Explica el papel de los intermediarios, como los bancos, así como de los instrumentos financieros como las acciones y los bonos. Luego de explicar la importancia estratégica de este mercado, se presenta su evolución reciente en el país.

CUARTA PARTE: LA PROBLEMÁTICA SOCIAL

9 Capítulo Estudia la evolución y características de la oferta y la demanda de trabajo en el país. Discute la importancia de la regulación laboral como herramienta de protección a los trabajadores y describe los principales instrumentos de protección laboral que existen. Todo esto permite entender el proceso de determinación del empleo y los salarios en la economía colombiana.

10 Capítulo Analiza la evolución de la pobreza y la desigualdad en Colombia que es fuente de preocupación y debate. Analiza la interrelación entre pobreza, desigualdad y crecimiento económico, que sugiere la necesidad de adoptar políticas redistributivas más radicales en el futuro inmediato.

11 Capítulo Discute la efectividad de las políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad. En particular, analizan los resultados de las políticas de educación, salud, pensiones y acceso a los servicios públicos domiciliarios. Se plantean los principales retos en esta materia, con especial atención en el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio.

12 Capítulo **Epílogo: ¿Cómo acelerar el desarrollo de Colombia?**
El libro concluye con unas reflexiones finales que enfatizan las lecciones aprendidas. De allí se desprende una serie de estrategias que, desde la perspectiva del autor, se consideran prioritarias para acelerar el desarrollo económico y social del país.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 3: CRECIMIENTO ECONÓMICO

CAPÍTULO 4: ECONOMÍA E INSTITUCIONES

CAPÍTULO 5: SECTOR EXTERNO

CAPÍTULO 6: LAS FINANZAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN:
HACIA UN NUEVO PARADIGMA

CAPÍTULO 1

OBJETIVOS

Definir qué es la economía y cuál es el papel de los economistas.

Dar a conocer algunos de los principios económicos generales.

Establecer diferencias entre la economía y otras ciencias sociales.

Introducir el método que se utiliza en economía.

Caracterizar al colombiano promedio en sus diferentes dimensiones socioeconómicas.

Identificar los principales rasgos de la economía colombiana que configuran un nuevo paradigma.

CONTENIDO

1.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo expone las razones por las cuales es relevante estudiar la economía colombiana, con sus particularidades y especificidades que la distinguen de otras economías. Con ese propósito, describe preliminarmente a nuestro país y a las personas que lo integramos. Un aspecto que llama la atención son los altos niveles de pobreza y desigualdad existentes entre nosotros que, por lo tanto, deben constituir una de las principales preocupaciones para cualquier interesado en la realidad colombiana.

Para facilitar la lectura del libro, este capítulo explica la forma de pensar de los economistas e introduce algunas herramientas y conceptos básicos que son de gran utilidad para analizar los fenómenos económicos.

El capítulo concluye con un rápido recuento de las transformaciones que ha sufrido la economía colombiana en las últimas décadas, en lo que conforma un *nuevo paradigma* que requiere ser entendido a cabalidad.

1.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

A pesar del profundo y acelerado avance de la globalización, la importancia de la nacionalidad está más vigente que nunca. ¿Qué hace que un ciudadano europeo pueda desplazarse sin restricciones por el mundo y, en cambio, un colombiano deba realizar trámites generalmente infructuosos para obtener una visa que le permita viajar? Muchas personas pensarán que esta pregunta tiene una respuesta obvia. Colombia es un país agobiado por problemas como el narcotráfico y el conflicto armado que todos los demás países quieren evitar. Pero, en el fondo, aunque estos fenómenos no ayudan, la verdadera razón para no obtener una visa es que un ciudadano colombiano tiene una muy alta probabilidad de ser pobre y, por este motivo, las autoridades de otros países consideran que su interés al solicitar una visa es emigrar.

Este simple hecho advierte algo que puede ser sorprendente. Entre las diferentes características de un individuo, como su género, raza, edad, nivel educativo o actividad a la que se dedica, la nacionalidad es la que más pesa a la hora de determinar su nivel de ingreso. Puesto en otros términos, si escogemos al azar dos individuos entre los más de seis mil quinientos millones de personas que habitan el planeta, y tratamos de adivinar su nivel de ingreso, ninguna característica nos ofrecerá tanta información como su nacionalidad. Incluso si estos dos individuos son muy parecidos en todo lo demás –edad, nivel educativo o género–, solo el hecho de ser ciudadanos de países diferentes seguramente dará origen a brechas significativas en sus niveles de ingreso.

Si la nacionalidad es tan importante, el **país** es una unidad de análisis económico relevante. Esto llama la atención porque la teoría económica pretende ser universal,

en el sentido de ser aplicable en términos generales en cualquier parte del mundo. Pero aunque la teoría se aplique en contextos disímiles, realmente los problemas económicos que enfrenta cada país pueden ser muy específicos. La historia, riqueza, geografía, cultura y muchas otras dimensiones crean situaciones muy particulares en cada país.

Pensemos, por ejemplo, en Colombia y Venezuela, dos países que a pesar de compartir muchas facetas, como su historia, geografía, cultura, etnia, tienen economías muy diferentes. Por ello, responder preguntas tan relevantes, como ¿por qué somos pobres los colombianos? o ¿qué podemos hacer para dejar de serlo?, exige un análisis propio y específico de nuestra realidad, que no se puede transferir mecánicamente de un país a otro.

1.3 UN COLOMBIANO TOMADO AL AZAR

Empecemos por caracterizar el territorio colombiano, cuyas condiciones geográficas afectan el ingreso y la calidad de vida de sus habitantes.

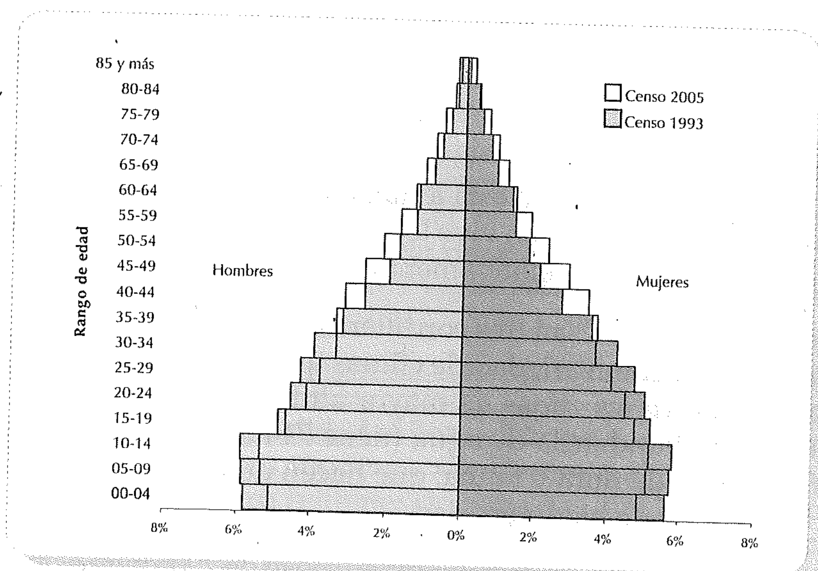
- Colombia es un país de un tamaño apreciable desde el punto de vista geográfico: su área, de 1.141.738 km², hace que sea el vigésimo quinto en tamaño en el mundo.
- Ecológica y espacialmente, es un país tropical porque está cruzado por el Ecuador y la latitud de su punto céntrico es de apenas 4°, con una temperatura anual promedio de 22,5° (aunque como tantos asuntos en nuestro país, las diferencias pueden ser apreciables dependiendo de dónde se mida).
- Tiene 2.900 kilómetros de costas sobre el mar Caribe y el océano Pacífico, pero sólo el 16% de su territorio está a menos de 100 kilómetros del litoral. Además, buena parte de la población vive lejos de las costas. Estos dos hechos convierten a Colombia en un país relativamente mediterráneo.
- Su territorio lo atraviesan tres cordilleras, que si bien alejan a la población de las costas, aportan gran variedad de climas que atenúan las condiciones tropicales, especialmente en las zonas de mayor altitud como la Sabana de Bogotá. Esto, sumado a la abundancia de agua (tiene 714.314 ríos), genera una variedad de pisos térmicos, de flora y fauna, que hacen de Colombia uno de los países más ricos en materia de biodiversidad.
- Con cerca de 44 millones de habitantes (censo de 2005 para el año 2008), Colombia es el tercer país más poblado de América Latina, después de Brasil y México, y ocupa el lugar vigésimo noveno en el mundo (0,64% de la población mundial). Hoy día, 76% de la población vive en las ciudades, 15 puntos porcentuales más que en 1973.

- Tiene 10,6 millones de hogares que habitan en 9,7 millones de viviendas, lo que significa que en cada vivienda habitan 1,1 hogares.

- El colombiano promedio tiene 28 años (en 1985 tenía 20 años) y una esperanza de vida de 70 años. En contraste, la edad promedio de un estadounidense es de 36 años y su esperanza de vida es de 78 años. Durante buena parte del siglo XX, Colombia fue un país de niños. Entre los censos poblacionales de 1918 y 1964, los menores de 10 años representaron el 30% de la población, mientras que los mayores de 60 sólo equivalían al 6% de la población total[1]. Sin embargo, la notoria disminución en los nacimientos desde mediados del siglo pasado se tradujo en una menor participación de la población joven a partir de 1973.

El *Gráfico 1.1* muestra las pirámides poblacionales construidas a partir de los censos de 1993 y 2005. En la actualidad, el 20% de la población tiene menos de 10 años. Por otro lado, la participación de los mayores de 60 años no ha cambiado sustancialmente. Mientras en Colombia representa el 9% de la población, en muchos países europeos su participación supera el 20%. Al comparar la pirámide poblacional del censo de 2005 con la del censo de 1993, se encuentra que actualmente hay una mayor proporción de personas mayores de 35 años, lo que muestra que la población colombiana se ha envejecido levemente en la última década.

Gráfico 1.1
Pirámide población de acuerdo al Censo de 2005.



Fuente: DANE.

1 Colombia mantiene una de las tradiciones más antiguas en la recolección de censos en el continente americano. El primer censo se llevó a cabo durante la colonia, en 1770, seguido por otros cuatro censos hasta 1810. Después de la independencia se realizaron los censos de 1825, 1835, 1843, 1851, 1864 y 1870. Durante el siglo XX se realizaron diez censos: 1905, 1912, 1918, 1928, 1938, 1951, 1964, 1973, 1985 y 1993. Un nuevo censo se realizó en 2005.

La reducción en la natalidad se ha traducido en una menor tasa de dependencia. Es decir, la proporción de personas dependientes (entre 0 a 14 años y 60 o más años) por personas en edad laboral (entre 15 y 59 años) ha disminuido continuamente después de alcanzar su nivel máximo en 1964. En ese año, cada adulto tenía en promedio 1,07 dependientes. Para 2005, esta tasa se había disminuido a 0,58, lo que se conoce como una "ventaja" demográfica, debido a que representa una oportunidad para mejorar la educación de los jóvenes y cubrir las pensiones de las personas en la tercera edad. No obstante, esto también implica el reto de generar más puestos de trabajo.

La pirámide poblacional evidencia otro elemento que desarrollaremos en este libro. Los hombres sufren de mayores **tasas de mortalidad** –defunciones por cada cien personas– en casi todas las edades. En particular, los hombres entre 15 y 40 años de edad presentan tasas de mortalidad más altas que las de las mujeres; por esto su participación en la población total es menor que la de las mujeres en ese rango de edad. Esto último seguramente se explica por la intensificación de los fenómenos de violencia desde la segunda mitad del siglo XX.

En síntesis, para caracterizar al colombiano promedio es útil destacar los siguientes aspectos:

- Es mestizo y habla castellano. Si es hombre mide 1,70 m (hace 50 años medía 7 centímetros menos)[2], y si es mujer, 1,60 m.
- Vive en pareja, aunque no casado legalmente, en un hogar conformado por cuatro miembros (en 1973 vivían seis personas por hogar).
- 23% de los colombianos son divorciados, frente a solo 1,0% en 1973.
- 11,1% de los colombianos vive solo, frente a 6% en 1973.
- Vive en una casa, aunque la proporción de apartamentos en el total de viviendas pasó de 4,9% en 1973 a 24,8% en 2005.
- Si es mujer, tiene 2,4 hijos (en 1973 tenía 3,3)[3].
- Aunque sabe leer y escribir –al igual que el 91% de sus compatriotas– solo ha recibido algo menos de seis años de educación, lo cual implica que apenas completó la primaria.
- Pese a que su situación educativa es mejor que hace 50 años cuando la población sólo tenía en promedio tres años de educación, el nivel de escolaridad actual

2 Adolfo Meisel y Margarita Vega (2004) han estudiado la evolución de la estatura promedio de los colombianos.

3 Carmen Elisa Flórez (2004) analiza la estructura demográfica de los hogares colombianos y sus transformaciones en los últimos 50 años.

es muy bajo frente a los estándares internacionales. Por ejemplo, el tailandés promedio tiene 11 años de escolaridad, mientras que en 1950 tenía sólo dos.

- Sin embargo, uno de los avances más importantes de la sociedad colombiana actual es la mayor educación de su población joven. De acuerdo con el censo de 2005, mientras que los abuelos cuentan, en promedio, con 4,5 años de educación, los padres con 7,5 años y los hijos con 9,3. Esto quiere decir que en apenas dos generaciones la escolaridad promedio se ha duplicado.
- El colombiano promedio devengó un ingreso de 700.000 pesos mensuales en el año 2007 (cerca de 300 dólares). Esto equivale a una quinceava parte de lo que gana mensualmente un alemán.
- Por su parte, los colombianos con educación secundaria completa ganan el doble frente a quienes no la tienen; los que cuentan con formación técnica, el triple y los que logran culminar su formación profesional, siete veces más.
- El colombiano promedio se ocupa en el sector informal de la economía.Aunque no tiene acceso a las pensiones para la vejez o las cesantías para cuando queda desempleado (lo cual, como veremos, le ocurre con frecuencia), sí tiene seguro de salud. Aunque este ciudadano paga algunos impuestos, su contribución es relativamente baja porque la canasta básica, es decir, el conjunto de bienes y servicios de consumo esencial, está excluida del pago del impuesto al valor agregado (IVA).
- Además, el colombiano promedio no contribuye directamente con el impuesto de renta. En efecto, en Colombia sólo un millón de personas pagaron este tributo en el año 2004.
- A su vez, el colombiano promedio debe trabajar 16 minutos para comprar un kilogramo de arroz, mientras que un australiano lo consigue con sólo 8 minutos de trabajo y un ciudadano de Kenia necesita más de 1 hora de trabajo. Esto quiere decir que la productividad de un trabajador colombiano es apenas la mitad de la de un australiano, pero más de tres veces superior a la de un keniano.
- Del ingreso que recibe, destina un 42% a adquirir alimentos; 22%, para pagar las facturas de los servicios públicos (como los de luz, agua, teléfono); 12%, para la educación de los hijos; 12%, para su transporte y el de su familia y 7%, para comprar medicamentos y pagar consultas médicas. Únicamente le queda el 5% para otros gastos.
- Como el colombiano promedio no ahorra, los cambios en su ingreso se reflejan en variaciones en el consumo. Más aún, su consumo se ha vuelto más volátil en los últimos años. Por ejemplo, según las cifras de Cuentas Nacionales,

la recesión de finales de los años noventa redujo en 10% el consumo promedio de los colombianos.

- Cerca de la mitad de la población no puede acceder a una canasta mínima de consumo; eso implica que el colombiano promedio está al borde de la pobreza. En las zonas rurales, sólo 30 de cada 100 habitantes puede costear esta canasta.
- En el país como un todo, de 100 hogares, 94 tienen acceso a energía eléctrica; 83 tienen acceso a agua potable; 73 a un adecuado sistema de alcantarillado; 54 a teléfono fijo, y 40 a gas domiciliario. En general, los usuarios consideran que la calidad de los servicios es buena. En suma, el colombiano promedio tiene acceso a todos los servicios públicos básicos, aunque no puede decirse lo mismo del colombiano que habita en las zonas rurales.

1.4 UN PAÍS DE CONTRASTES

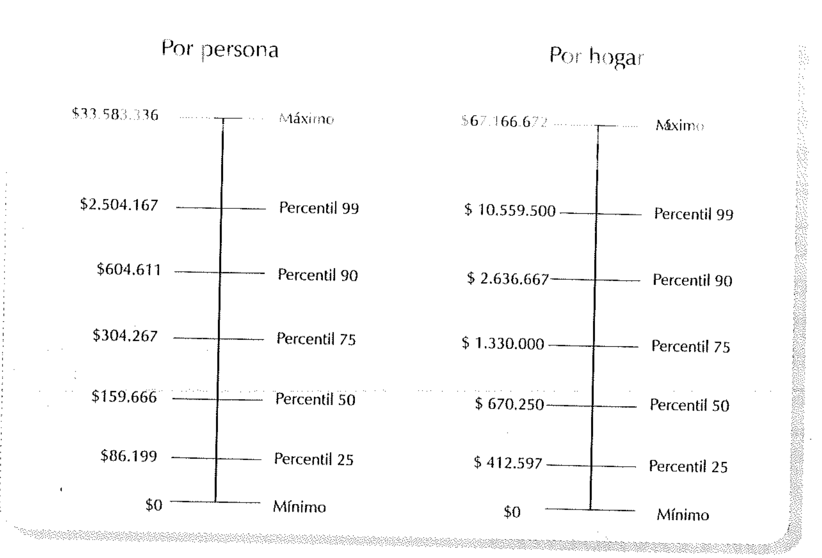
Colombia es un país con grandes desigualdades, lo cual determina que muchos colombianos no se parezcan al individuo promedio que acabamos de describir. Un número significativo de personas vive en condiciones muy inferiores a las del colombiano promedio y otros (aunque muchos menos) viven mejor.

> En Colombia, cerca de la mitad de la población no puede acceder a la canasta básica de consumo; eso implica que el colombiano promedio está al borde de la pobreza.

El 10% (o decil) más rico de la población –es decir, los 4,2 millones de colombianos de mayores ingresos– recibió ingresos que son 53 veces mayores que los del 10% más pobre en el año 2005. Si se toman grupos más amplios, por ejemplo el 20% –o quintil– más pobre de la población y se comparan con el quintil más rico, la diferencia es menor (21,6 veces) pero aún inaceptablemente alta. Resulta también particularmente grave que las diferencias entre ricos y pobres se amplían durante los períodos de crisis económica. Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, en 1998 cuando el decil más rico recibió ingresos 89 veces mayores que los del decil más pobre.

Para ilustrar esto desde otro ángulo, el *Gráfico 1.2* muestra los ingresos por persona y por hogar, ordenados de mayor a menor, para el año 2003. La información es reveladora pues indica que el 90% de los hogares registraron ingresos inferiores a $2,6 millones por mes, en tanto que la mitad de los hogares colombianos tuvo ingresos mensuales por debajo de los $670.000. Si definimos la clase media como la comprendida entre los percentiles 25 y 75, podemos decir que una familia en este grupo tuvo ingresos mensuales entre $412.597 y $1,3 millones, que equivale a poco menos de cuatro salarios mínimos. Recordemos que el salario mínimo vigente ese año fue $343.066.

Gráfico 1.2
Distribución de los ingresos mensuales por persona y por hogar total nacional, 2003.



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003 con cálculos de Fedesarrollo, basado en la respuesta de 22.949 hogares (85.150 personas).

Los contrastes antes citados son alarmantes incluso para los estándares de América Latina. En Venezuela, por ejemplo, los ingresos del decil más rico son ocho veces mayores que los del más pobre. La situación de Colombia en este campo, además de ser un problema ético, también tiene implicaciones económicas: una alta inequidad dificulta la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en general.

De un colombiano tomado al azar en el cuartil (25%) de la población con menores ingresos se puede decir que:

- Su hogar tuvo en 2003 un ingreso mensual inferior a 413.000 pesos provenientes exclusivamente de su trabajo. Esta suma de dinero no le alcanza para adquirir la alimentación básica que le aporte el mínimo de calorías para reponer sus energías. Esto lo convierte en una persona que vive en condiciones de **miseria**.
- Su nivel educativo es de tres años de escolaridad, vive en un hogar compuesto por cinco miembros y tiene tres hijos.
- Aunque este individuo también es mestizo y habla castellano, buena parte de las minorías étnicas, como los afrodescendientes y los grupos indígenas, pertenecen a este grupo[4]. Sobra decir que su trabajo se encuentra en el sector informal; es decir, sin ninguno de los beneficios que la legislación laboral otorga, empezando por el salario mínimo.

4 En Bernal y Cárdenas (2005) se estudia la situación relativa de las minorías étnicas. Los afrodescedientes representan el 10,5% de la población y los grupos indígenas el 3,4%. Esto convierte a Colombia en uno de los cinco países con mayor población afrodescendiente en el continente.

- Este colombiano vive en condiciones similares a las de los países más pobres del mundo, como Haití y el Congo. En este grupo, más del 20% de población interesada en trabajar no tiene empleo. Y lo peor, con una probabilidad de 60%, los hijos de este ciudadano también vivirán en condiciones de miseria, lo cual refleja una alarmante falta de movilidad social: quien nace pobre muere pobre.

En contraste, del colombiano perteneciente al quintil (20%) más alto se puede decir que:

- Tiene un ingreso promedio de $4.250.000 (US$1.800) mensuales, de los cuales el 30% proviene de fuentes diferentes a su empleo.
- Vive en un hogar compuesto por cuatro miembros, tiene dos hijos y está casado.
- Tiene educación superior, aunque incompleta y trabaja en el sector formal, lo cual implica que tanto él como su empleador realizan aportes para su seguridad social.
- Sólo 10% de los que quieren trabajar no tienen empleo.
- Los individuos de este grupo poseen el 70% de la tierra cultivable en el país.

Antes de continuar, sin embargo, parece oportuno recordar que las desigualdades no son patrimonio exclusivo de la sociedad colombiana. Practicamente en todas las sociedades, actuales y a lo largo de la historia, ha habido desigualdad. Este fenómeno es global, más marcado en América Latina que en cualquier otra región, y especialmente severo, en Colombia, que tiene una de las sociedades más desiguales del continente. Así como hay desigualdad en los ingresos de las personas, también la hay en el acceso a educación, a servicios de salud y, en última instancia, en el grado de participación y representación política.

No obstante, vale la pena advertir que las desigualdades no surgen de la pereza o del desgano, sino más bien de la falta de oportunidades, entendidas como las posibilidades del individuo de mejorar su situación relativa por medio, entre otros factores, de la educación y el acceso al crédito. Esto es lo que las hace socialmente injustas y económicamente ineficientes, pues una mayor equidad permitiría acelerar el crecimiento; de ahí nuestro interés en resolverlas.

Por lo general, las personas que ganan poco, tienen padres que ganaron poco y no pudieron educar a sus hijos. De igual forma, es posible que estas personas hayan tenido mala suerte. Una enfermedad, un accidente o un período de desempleo particularmente largo son ejemplos de choques adversos que pueden tener consecuencias devastadoras.

Las desigualdades no son patrimonio exclusivo de la economía de mercado. En las sociedades comunistas existen grandes diferencias entre los miembros del partido y la burocracia y el ciudadano del común.

Para matizar la discusión, es igualmente importante mencionar que la pobreza disminuyó notoriamente durante el último siglo en Colombia, mientras que la desigualdad aumentó mucho hasta mediados de siglo pasado y desde entonces se ha reducido, aunque a menor ritmo en las últimas dos décadas.

Las desigualdades tampoco son patrimonio exclusivo de la economía de mercado. En las sociedades comunistas –de las cuales quedan muy pocas– hubo grandes diferencias entre los miembros del partido y la burocracia –la llamada nomenclatura– y el ciudadano del común. Para remontarnos un poco más atrás en la historia, en las sociedades feudales las personas heredaban títulos y posesiones, lo cual automáticamente perpetuaba las diferencias. Algo similar ocurría en las sociedades coloniales en América Latina.

Si bien es cierto que el hijo de una familia rica tiene más oportunidades que el hijo de una familia pobre, hoy día es más fácil que el hijo de una familia pobre llegue a convertirse en rico. Esto es así porque los mercados premian el talento y no el linaje. Aunque en Colombia no se sigue la costumbre norteamericana de producir periódicamente listados de las personas más ricas del país, una simple observación de los grupos económicos más importantes sugiere que varios de ellos no existían hace 50 años, de manera que fueron creados por una generación de personas impresionantemente talentosas para generar valor.

Pero retomemos nuestro hilo conductor. ¿Por qué hoy el nivel de ingreso del colombiano promedio es tan bajo en comparación con el de las personas de otros países y qué se puede hacer para mejorar su nivel de vida? ¿Por qué hay tantas diferencias entre los propios colombianos y qué podemos hacer para reducir la desigualdad en nuestro país? Estas son las preguntas centrales que trataremos de responder en los próximos capítulos. Antes de entrar en los detalles, es importante comentar brevemente cuál es el enfoque que utilizaremos a lo largo de este libro.

1.5 SOBRE EL MÉTODO DE LA ECONOMÍA

Los fenómenos que acabamos de discutir tienen muchas posibles explicaciones. En efecto, su entendimiento es el objeto de muchas disciplinas en las ciencias sociales, como la sociología, la historia y la ciencia política. Con frecuencia se ofrecen explicaciones políticas y culturales. Dado que en este libro nos concentramos en el aporte de la economía a la comprensión de nuestra sociedad, vale la pena comenzar esta sección preguntándonos qué es lo distintivo de la economía o, en otros términos, en qué consiste una **explicación** económica de estos fenómenos.

Pocas personas lo han resumido mejor que Thomas Schelling –a quien la academia sueca le otorgó el premio Nobel de Economía 2005– en su libro *Micromotivos y macrocomportamiento*. Podríamos decir que un economista tiene una explicación a un 'macrocomportamiento' –como la inflación, el desempleo o la pobreza– cuando logra establecer que ese fenómeno surge de la interacción de decisiones individuales, es decir, de los 'micromotivos' de las personas.

En otras palabras, a los economistas nos interesa la relación que existe entre el comportamiento de los individuos que forman parte de un **agregado** social y las características de ese **agregado**. Ahora bien, ¿cómo entender los micromotivos que guían el comportamiento individual? Aunque este asunto está en plena evolución, la proposición central de la economía considera que las personas actúan con un **propósito**, o sea, persiguen objetivos de manera racional y lógica. Como nos interesa saber cómo actúan las personas, el punto de partida del análisis de los economistas es la noción de que los individuos tienen preferencias diferentes –no todo el mundo tiene los mismos gustos– y persiguen objetivos concretos, como maximizar el consumo y minimizar el esfuerzo.

James Tobin, otro premio Nobel, afirma que la palabra "incentivos" es la que mejor capta la naturaleza y espíritu de los economistas.

Cuando el agregado es meramente una extrapolación del individuo, las cosas son bastante triviales. Por fortuna para nuestra disciplina, eso no es lo que ocurre la mayoría de las veces. Más que comportarnos en manada, hacemos parte de un sistema de interacciones –que, por cierto, no es nada obvio– en el cual respondemos individualmente a un ambiente, que está dado precisamente por las reacciones de otras personas a su propio ambiente, y así de forma sucesiva. Puesto en otros términos, las personas aprovechan oportunidades que dependen de las acciones de otros y, viceversa, nuestras acciones definen las oportunidades de los demás. Estas interacciones son complejas y explican por qué el comportamiento del agregado a veces no es fácil de analizar.

La complejidad suele traducirse en resultados que no son concluyentes, algo que incomoda a los no economistas. Los economistas académicos se caracterizan por evitar respuestas concretas, para concluir más bien con frases como "de una parte puede pasar tal cosa y de otra parte tal otra". Pero esta ambigüedad no es necesariamente mala porque pone de manifiesto que, muchas veces, las cosas no son tan sencillas como las quieren hacer ver los políticos, los empresarios o incluso los propios economistas que predican una teoría, guiados por la intuición, los prejuicios o las ideologías.

Si bien la economía trata de entender un sistema extraordinariamente complejo, la mayoría de las personas no tienen por qué saber cómo funciona. Para el odontólogo, el taxista o el lechero es suficiente saber cuánto cuestan las cosas que venden y

compran, cuál es la tasa de interés a la que ahorran o se endeudan y qué alternativas tecnológicas existen para producir en su sector.

Un lechero no requiere saber cuántas personas toman leche en Colombia, qué tipo de productos consumen y cuáles son las tendencias del mercado mundial. No es indispensable para su negocio que se interese por saber qué implicaciones tiene proteger las importaciones de soya, lo cual, al encarecer el precio de la margarina puede hacer que la gente consuma más mantequilla, y con ello incrementar la demanda de leche. Este conocimiento puede ser necesario para el gremio que defiende los intereses del sector, pero no para el productor individual que simplemente busca producir la mayor cantidad de leche al menor costo posible.

El equilibrio **general** identifica los efectos indirectos; el equilibrio **parcial** los ignora y se concentra en el mercado individual.

Lo que diferencia a los economistas es precisamente su entrenamiento para ver las interacciones y las conexiones entre los diferentes mercados, por medio del denominado enfoque de **equilibrio general**, lo que supone identificar los efectos indirectos de las decisiones o comportamientos económicos[5]. El **equilibrio parcial**, en contraste, ignora los efectos indirectos y se concentra en lo que ocurre en un mercado individual. Por ejemplo, de acuerdo con este último enfoque una reducción en el precio de la gasolina estimula a más personas para utilizar su carro.

Las conclusiones pueden cambiar radicalmente bajo el análisis de equilibrio general, en donde se deben tener en cuenta otros aspectos, como los efectos sobre la contaminación y la salud, que pueden afectar las decisiones individuales. En fin, el análisis de equilibrio general debe incluir múltiples dimensiones; una de ellas puede ser el tiempo. En este caso, nos interesa descifrar qué pasará en el futuro, es decir, en un contexto dinámico, que puede tener implicaciones muy diferentes a las del análisis estático. La diferencia es tan grande como la que puede haber entre una fotografía y una película.

El análisis económico se apoya en la construcción de **modelos** que no son más que abstracciones, algo así como caricaturas, que captan los rasgos más importantes del comportamiento económico de los individuos y las empresas. En otros términos, los modelos son representaciones deliberadamente simples de situaciones más complejas. La idea es reducir un fenómeno económico a una o dos relaciones causales, excluir todo lo demás y tratar de entender cómo interactúan estos aspectos de la realidad. Este libro tiene una gran cantidad de aplicaciones de esta metodología. Trataremos

5 El ejemplo canónico de este enfoque es la Teoría del valor del recientemente fallecido premio Nobel, Gerard Debreu (1959). A partir de consumidores que buscan optimizar su bienestar y empresas que persiguen maximizar ganancias, Debreu desarrolla la teoría general en la cual se determinan todos los precios simultáneamente, de manera que se obtiene un equilibrio entre la oferta y la demanda en todos los mercados.

de explicar asuntos tales como las causas de las recesiones, los determinantes de la demanda de trabajo y los factores que generan un determinado patrón de comercio exterior, para sólo mencionar algunos.

Modelos: abstracciones, algo así como caricaturas, que captan los rasgos más importantes del comportamiento económico de los individuos y las empresas.

No todos los modelos económicos son representaciones matemáticas. Muchos se pueden expresar verbalmente o con diagramas.

Los modelos más relevantes e influyentes son aquellos que con muy pocas relaciones de causalidad logran explicar muy bien un fenómeno económico. Contrario a lo que normalmente se piensa, no todos los modelos económicos son representaciones matemáticas. Efectivamente, muchos modelos se pueden expresar verbalmente o con diagramas, como ha sido la costumbre en ciertas áreas de la economía. Pero es una realidad que las matemáticas son un medio muy efectivo para presentar la estructura de un modelo y descubrir sus implicaciones. De hecho, lo más llamativo de las matemáticas es imponer rigor y coherencia, algo que se pierde fácilmente con el simple discurso y la narrativa. Además, muchas veces permiten obtener conclusiones a las que es muy difícil llegar de otra manera.

Aunque no todos los modelos económicos son relevantes, algunos logran cambiarnos la intuición, es decir, la forma de ver las cosas. El mejor ejemplo es el modelo con que los economistas analizan las ventajas del libre comercio. No es nada intuitivo, hasta que se ha estudiado el modelo, que dos países ganan por medio del comercio, incluso cuando uno de ellos produce todo a menor costo que el otro.

La calidad de los modelos no se mide por su complejidad. Nadie ha demostrado que el grado de dificultad matemática de un modelo aumente su valor científico. Muy por el contrario, mientras más sencillo y general sea el modelo –es decir, mientras más simple la caricatura–, más aporta al conocimiento, más influyentes sus conclusiones y más rápida la difusión de sus implicaciones. Si además el modelo produce resultados contraintuitivos, o sea que desafían la visión del no economista, es aún más interesante.

La calidad de los modelos no se mide por su complejidad. El grado de dificultad matemática no aumenta su valor científico.

El economista debe ser escuchado antes de tomar decisiones empresariales o gubernamentales. Ignorarlo, apoyándose sólo en el sentido común, puede conducir a fracasos estrepitosos porque las consecuencias de una decisión pueden ser exactamente opuestas a lo que sugiere la intuición. Esto es lo que hace de la economía una disciplina fascinante para el estudio.

El advenimiento del uso de los modelos matemáticos y los métodos estadísticos en economía significó la adopción de un lenguaje común que ha tenido consecuencias

importantes. Una de ellas es haberse vuelto tenues las fronteras entre los diferentes campos de la economía –comercio internacional, finanzas públicas, historia económica, mercado laboral. Para ponerlo en términos lingüísticos, los dialectos regionales han desaparecido para abrirle paso a un idioma nacional, cada día más aceptado. La consolidación del idioma ha ampliado el espectro de acción de la disciplina, que ahora se extiende a otros campos del conocimiento, como el derecho, la ciencia política, la medicina, la educación, para mencionar sólo algunos.

El economista debe ser escuchado antes de tomar decisiones empresariales o gubernamentales.

Aunque esto no significa que la economía haya **colonizado** otras ciencias sociales, no cabe duda de que las herramientas de la economía son muy útiles para explicar una gran gama de fenómenos donde la escogencia de los individuos –los micromotivos– desempeña un papel importante.

Por ejemplo, en el campo de la ciencia política se aplican los modelos basados en la escogencia racional para entender las decisiones de los electores, así como el comportamiento de quienes buscan ser elegidos.

También es cierto, por supuesto, que la influencia del sistema legal, la geografía, la cultura, entre otros, sobre la economía es importante, por lo cual la relación entre estas disciplinas es de doble vía. De hecho, la incursión en otras disciplinas ha significado un mayor cuestionamiento de los principios básicos de la economía. Por ejemplo, las consideraciones sociológicas permiten entender de qué manera el contexto social del intercambio afecta las preferencias de los individuos y lo que el individuo espera de otros. De algún modo, esto choca con el hecho de que los individuos tengan preferencias claras y definidas.

Por su parte, la interacción con los psicólogos ha originado una controversia sobre los procesos cognitivos y perceptivos de los individuos, que en algunos casos pueden cuestionar el principio de racionalidad que es la piedra angular de la ciencia económica. De seguro, la interacción con otras disciplinas tendrá grandes repercusiones sobre el desarrollo futuro de la profesión.

La influencia del sistema legal, la geografía, la cultura, entre otros, sobre la economía es importante, por lo cual la relación entre estas disciplinas es de doble vía.

Finalmente, una última reflexión sobre el método de la economía nos lleva a su relación con la física y la biología:

- No hay duda de que a muchos economistas los atrae el estilo de explicación característico de la física. Por ello, no es casual que la idea de las condiciones de equilibrio derivadas de principios fundamentales está bien arraigada en la teoría económica. Pero suponer que las leyes de la economía son como las leyes en física, es decir, que aplican en cualquier lugar de la tierra en todo momento, es un error. Eso puede ser cierto tratándose de la luz y el calor, pero no de la naturaleza del desempleo o la inflación, donde la historia y el contexto social son relevantes.

- En algún sentido, el enfoque de la biología –que generaliza basándose en la observación– puede ser más apropiado. Es decir, el economista, al enfrentarse a la realidad y preguntarse qué está sucediendo, sin pretender enmarcar todas sus respuestas en una teoría, se asemeja más al biólogo que al físico. Esto es lo que tratamos de hacer en este libro al observar la economía colombiana.

Suponer que las leyes de la economía son como las leyes en física, es decir que aplican en cualquier lugar de la tierra en todo momento, es un error.

1.6 ¿QUÉ SABEMOS LOS ECONOMISTAS?

El fin último de la actividad económica es satisfacer los deseos humanos por medio de la producción y el intercambio de bienes y servicios, dada la disponibilidad de recursos que por naturaleza son *escasos*. Aunque es claro el objeto de estudio, son relativamente pocos los principios económicos generales universalmente aceptados, lo cual quiere decir que si se toman dos economistas al azar, es muy probable que sus opiniones sobre un tema específico no coincidan. Sin embargo, hay algo fundamental en lo que probablemente estarán de acuerdo.

Si se toman dos economistas al azar, es muy probable que sus opiniones sobre un tema específico no coincidan.

Con la economía de mercado sucede algo parecido a lo que dijo sir Winston Churchill sobre la democracia, en el sentido de que es el peor sistema de organización de la sociedad, exceptuando todos los demás que se han ensayado a lo largo de la historia. A comienzos de este milenio, muy pocas personas ponen en duda que la economía de mercado es superior a las demás formas de organización de la producción, por lo menos entre las que conocemos hasta ahora.

Aunque tal idea tomó un buen tiempo en consolidarse –prácticamente, hasta el derrumbe de las economías comunistas a finales del siglo XX– sus orígenes se remontan a finales del siglo XVIII, cuando Adam Smith planteó que el mayor bienestar colectivo se logra cuando cada individuo persigue sus propios intereses, sin

Cuando alguien ha querido tomar control de las decisiones económicas de los individuos y las empresas, los resultados han sido desastrosos, tal como pasó en la antigua URSS. La economía de mercado es la forma de organización social más eficiente que se conoce.

recibir órdenes ni estar dirigido por alguien. La "mano invisible" es la metáfora que utilizó Smith para describir el principio por medio del cual el mayor bienestar colectivo surge no intencionalmente de las acciones individuales, a través de las cuales cada ser humano **busca su propia ganancia**.

Cuando de tiempo en tiempo ha aparecido alguien que quiere tomar control de las decisiones económicas de los individuos y las empresas, los resultados han sido desastrosos. Esto ocurrió, por ejemplo, con los sistemas de planificación central en los países de Europa Oriental y de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En palabras más precisas, la economía de mercado es la forma de organización social más **eficiente** que se conoce. En este contexto, a diferencia de la acepción convencional, un resultado de mercado es eficiente si no hay forma de reorganizar la actividad productiva de manera que sea unánimemente preferida por todos los individuos. Es decir, cuando la economía de mercado funciona bien no se puede mejorar la situación de alguien sin que otra persona empeore. Esto es lo que corresponde al óptimo de Pareto, por cierto un concepto muy abusado y malentendido.

La equidad es una razón por la cual puede ser deseable la intervención política en la economía. El Estado puede intervenir para redistribuir bienes, servicios, ingresos o riqueza de unos sectores a otros.

El éxito de los mercados competitivos es, precisamente, conducir a una asignación de recursos que es óptima en el sentido de Pareto. Esto quiere decir que alguien podría tener la idea de reemplazar el mercado para decidir cómo, qué y dónde producir, pero con seguridad no podrá dejar a todos los individuos en una mejor situación económica de la que produciría el mercado por su propia cuenta.

En efecto, después de siglos de contribuciones, la teoría económica ha sintetizado estas afirmaciones en lo que se conoce como los dos teoremas fundamentales de la economía moderna del bienestar, el primero de los cuales dice que:

1. si hay un número suficientemente grande de mercados;
2. si todos los productores y consumidores se comportan competitivamente;
3. y, si existe un equilibrio, entonces la asignación de recursos en ese equilibrio será Pareto-óptima, es decir, eficiente.

Por supuesto, hay muchos requisitos para que una economía de mercado funcione bien. Además de la importancia de la seguridad personal y jurídica, o sea que se respeten los derechos de propiedad y que se cumplan los contratos, hay muchas otras condiciones.

Los economistas saben bien que los mercados monopolizados no funcionan adecuadamente y esto ocurre a menudo. En muchos casos, la información que tiene el comprador no es la misma del vendedor y eso hace que no todos los intercambios resulten mutuamente benéficos.

Otro aspecto muy importante es que hay muchos bienes que podríamos denominar -por ahora- problemáticos. Sin entrar en los detalles, son bienes que por una u otra razón el mercado no produce o, si los produce, lo hace en niveles que no son los deseables para la sociedad como un todo. Estos son ejemplos que los economistas denominamos *fallas de mercado*, los cuales pueden justificar la intervención del Estado en algunas condiciones.

En el Capítulo 11, analizaremos cómo en Colombia, de cada 100 pesos gastados por el Estado, 18 van al 20% más pobre de la población y 29 al 20% más rico, lo cual sugiere que la función redistributiva podría mejorar sustancialmente.

Para hablar en términos un tanto eufemísticos, se requiere una mano más visible que asegure el buen funcionamiento del mercado. Esto significa que el mercado por sí solo no es **eficiente** y por eso una adecuada intervención puede mejorar la situación de todos.

Las fallas de Estado se dan porque éste no tiene toda la información necesaria o porque es capturado por intereses particulares. En algunos casos, el Estado redistribuye a favor de quienes menos lo necesitan.

Hasta ahora no hemos hablado de la **equidad**, que es otra razón por la cual puede ser deseable que haya alguna clase de intervención política en la economía. Aunque los resultados del mercado sean eficientes, es muy posible que no generen una distribución de oportunidades que nos complazca. En este caso, el Estado puede intervenir para redistribuir bienes, servicios, ingresos o riqueza de unos sectores a otros. En las economías modernas, desarrolladas y en desarrollo, esta es una de las principales funciones del Estado.

Obviamente, al Estado no siempre le salen bien las cosas. Puede tratar de resolver muchos de los problemas mencionados y a la postre acabar empeorándolos. Es decir, también se presentan las llamadas *fallas de Estado*, porque éste a menudo no tiene toda la información necesaria o porque es capturado por intereses particulares.

Como veremos más adelante, existen muchos ejemplos en los que el Estado redistribuye a favor de quienes menos lo necesitan, es decir, todo lo contrario a lo que cabría esperar. Por ahora basta con señalar que la función redistributiva se materializa cuando los individuos más afluentes pagan proporcionalmente más impuestos y los ciudadanos más pobres reciben, de modo proporcional, más servicios del Gobierno, como educación, salud, agua, etc.

Hay bienes que por una u otra razón el mercado no produce, o si los produce, lo hace en niveles que no son deseables para la sociedad como un todo.

1.7 VARIABLES ECONÓMICAS

Desde comienzos del siglo XX, pero especialmente a raíz de la Gran Depresión de finales de la década de los veinte y a comienzos de la de los treinta, la economía se ha separado en dos grandes áreas:

La **microeconomía** es una teoría acerca del comportamiento de los mercados individuales y la forma como los recursos se asignan entre ellos.

- La microeconomía, la más antigua, es una teoría acerca del comportamiento de los mercados individuales y la forma como los recursos se asignan entre ellos. El punto de partida de este análisis es la motivación de los individuos para maximizar su bienestar y de las empresas para maximizar sus utilidades o ganancias.

La **macroeconomía** estudia eventos que nos afectan a todos, como la inflación, el desempleo, las crisis y recesiones, la devaluación de la moneda, entre otros.

- La *macroeconomía* –por el contrario– estudia eventos que nos afectan a todos, como la inflación, el desempleo, las crisis y recesiones, la devaluación de la moneda, entre otros. Aunque inicialmente estas dos áreas estuvieron muy separadas, en las últimas décadas los economistas han hecho un gran esfuerzo por integrarlas; es decir, que todo lo que se dice acerca del comportamiento del agregado pueda derivarse del comportamiento de las familias y las empresas.

Sin embargo, para explicar los fenómenos macroeconómicos de mayor interés, como las recesiones y el desempleo, muchas veces es necesario alejarse del concepto de equilibrio, así como de la racionalidad de los agentes. Tanto en micro como en macroeconomía se estudian variables de muy diversa índole. Una de las distinciones más relevante es la que existe entre variables flujo y variables *stock* (*ver Recuadro 1.1*). Muchas veces se utilizan relaciones entre flujos (como el gasto público como porcentaje del PIB), entre flujos y *stocks* (como la tasa de natalidad) o entre *stocks* (como la tasa de desempleo).

Recuadro 1.1

VARIABLES *STOCK* Y VARIABLES FLUJO

Las variables económicas pueden ser flujos o stocks. Las variables stock se refieren a una cantidad en un momento determinado de tiempo, mientras que las variables flujo se refieren a una medición por unidad de tiempo.

Los ejemplos clásicos provienen de la hidráulica. Un río, cuyo caudal se mide en metros cúbicos por segundo, es un típico flujo. Un lago, con una determinada cantidad de agua en un momento en el tiempo, es un stock. Por supuesto, el flujo de agua proveniente del río afecta el stock de agua en el lago.

En economía no siempre es tan simple diferenciar entre flujos y stocks. Algunos ejemplos de variables stock y flujo que van a aparecer en los próximos capítulos son:

- La riqueza de una persona es una variable stock; su ingreso mensual es un flujo.
- El capital total de una compañía al cierre del año es una variable stock; mientras que la inversión que realiza a lo largo de un período es una variable flujo.
- El producto que elabora una sociedad en un período de tiempo es un flujo.
- Los ahorros que tenemos acumulados son un stock; el ahorro que realizamos en un año es un flujo.
- La deuda de un país es un stock; los desembolsos de crédito en un período son un flujo.
- La población es un stock, los nacimientos y defunciones un flujo.
- El número de desempleados es un stock, la generación o pérdida de empleos un flujo.
- El gasto público es un flujo, la infraestructura existente un stock.

1.8 HACIA UN NUEVO PARADIGMA

Aunque la Real Academia Española define la palabra *paradigma* como ejemplo o ejemplar, es verdad que desde el decenio de los sesenta se ha utilizado en las ciencias para referirse al conjunto de supuestos, conceptos, valores y prácticas que constituyen una forma de ver la realidad.

Este libro trata de construir un nuevo paradigma para entender la economía colombiana. Por supuesto, buena parte de lo que aquí se dice no es original, sino que recoge múltiples contribuciones académicas realizadas en los últimos años que han cambiado significativamente el entendimiento de nuestra economía. El

cambio de paradigma es atribuible a muchos factores que han ocurrido de manera simultánea.

A comienzos de la década de los noventa, Colombia adelantó un proceso de reformas estructurales encaminadas a reducir el nivel de intervención estatal en ciertos mercados. Simultáneamente, en 1991, adoptó una nueva Constitución que incrementó el papel estatal en ciertos sectores estratégicos, como educación, salud, defensa y justicia.

Paradigma: conjunto de supuestos, conceptos, valores y prácticas que constituyen una forma de ver la realidad.

Además, la Constitución transformó las instituciones políticas y, con ello, aparecieron nuevos actores críticos para el proceso de toma de decisiones económicas.

Bajo el nuevo paradigma, el Estado ya no decide quién recibe crédito, divisas o capital para emprender una actividad. Pese a esto, su papel se ha incrementado en muchos otros frentes. Ahora se destinan más recursos que en el pasado a la seguridad personal y jurídica, educación y salud. De otra parte, en aquellas actividades con las que los mercados no funcionan bien, como la financiera -donde la información que tienen los ahorradores no es la misma que tienen los prestamistas- o en los servicios públicos domiciliarios -donde frecuentemente hay monopolios- ahora el Estado regula y supervisa más detalladamente el comportamiento del mercado.

En el nuevo paradigma el proceso de desregulación e internacionalización de la economía colombiana ha dejado en manos de la iniciativa privada buena parte de las decisiones económicas de mayor relevancia.

Un aspecto interesante del nuevo paradigma es el papel del sector privado. Si bien el tamaño del Estado ha aumentado de modo considerable desde 1991, también es cierto -pese a que parezca contradictorio- que los mercados y el sector privado cumplen ahora un papel más importante que en el pasado. La principal razón es que el proceso de desregulación e internacionalización de la economía colombiana ha dejado en manos de la iniciativa privada buena parte de las decisiones económicas de mayor relevancia. De hecho, el sector privado ahora se ocupa de actividades que hasta hace poco se consideraban responsabilidad exclusiva del Estado, como los servicios públicos y la infraestructura de transporte y comunicaciones, entre otros.

Otros ejemplos interesantes son la salud y la educación, actividades en las que el sector privado juega un papel trascendental.

Otro aspecto interesante del nuevo paradigma es la mayor interdependencia con el resto del mundo. Hasta hace muy poco nuestra relación con el exterior se limitaba a vender café -lo cual nos hacía muy vulnerables a los cambios en los precios

internacionales- e importar bienes que como norma general no producíamos en el país. Cuando por alguna razón las importaciones superaban las exportaciones, el país acudía a la banca multilateral para obtener financiamiento que le permitiera cubrir la diferencia. La economía se ha transformado radicalmente en este plano.

En la actualidad no sólo las exportaciones son más diversificadas -tanto en términos de productos como de socios comerciales-, sino que las importaciones cubren una gama mucho mayor de bienes, buena parte de los cuales compite con la producción doméstica.

Adicionalmente, no pocas empresas colombianas han realizado alianzas con inversionistas extranjeros para fortalecerse tecnológica y patrimonialmente. Otro tanto ha realizado inversiones en el exterior o por lo menos exporta una buena parte de su producción a otros países.

Pero además del fuerte incremento del comercio internacional, un aspecto fundamental de la transformación del sector externo es la mayor apertura de la economía a los movimientos de capitales desde y hacia el exterior. Esto obedece a la decisión de remover las restricciones a estas transacciones y a los cambios tecnológicos en los mercados financieros internacionales. Además, dada la necesidad de diversificar portafolios, así como la mayor rentabilidad esperada, los administradores de fondos tienen mayor interés en colocar recursos en los mercados emergentes como Colombia.

En un año determinado pueden llegar miles de millones de dólares y al año siguiente regresar a sus países de origen. Además, hoy día, a diferencia de lo que pasaba hace unos años, los mercados financieros internacionales conectan de manera instantánea eventos en lugares remotos del mundo que hasta hace poco se consideraban totalmente desligados. Eso fue lo que pasó en agosto de 1998, cuando Rusia decidió dejar de pagar su deuda externa y detonó la peor crisis económica en Colombia que hayan conocido tres generaciones.

Claro está que como ese apetito se puede saciar con facilidad y tornarse en indigestión, también es cierto que los movimientos financieros se han hecho mucho más volátiles e impredecibles.

Pero quizás el mayor cambio en el paradigma es atribuible a la transformación institucional del país. En las últimas décadas se han intensificado los problemas de inseguridad y el conflicto armado interno, con implicaciones trascendentales sobre el desempeño de la economía. Hasta hace muy poco se pensaba que las implicaciones económicas de estos fenómenos eran secundarias. En la actualidad pocas personas cuestionan su importancia y muchos consideran que son el principal obstáculo para el crecimiento económico de Colombia. Por eso, es indispensable entender el origen de estos problemas, sus determinantes y sus implicaciones sobre la economía.

En parte, por la existencia misma de estos problemas sociales y políticos, la Constitución de 1991 introdujo grandes cambios en el papel y la estructura del Estado. Dentro del nuevo ordenamiento institucional se ha ganado bastante en participación y representatividad política. Pero algunas áreas del manejo económico se han caracterizado por un elevado grado de rigidez, debido a la complejidad del proceso político que involucra su modificación. Esta rigidez es parte fundamental del nuevo paradigma, donde ciertas variables no pueden ajustarse con la rapidez que sería deseable, justamente cuando la interrelación con los mercados internacionales –intrínsecamente más volátiles– ha aumentado.

RESUMEN

1. Al analizar la situación de un colombiano promedio, se introducen las principales características de la economía colombiana, especialmente aquellas que la diferencian de otras economías. Algunas de las cuestiones que cubre esta caracterización tienen que ver con cómo vivimos los colombianos, a qué nos dedicamos, cuánto ganamos y qué diferencias básicas existen entre nosotros.
2. Introduce lo que se puede llamar el método científico de la economía. Así, se describen el enfoque propuesto por los economistas, las herramientas conceptuales que utilizan y los supuestos básicos de donde parte su análisis.
3. En general, esta introducción brinda los conceptos básicos necesarios para entender el nuevo paradigma de la economía colombiana.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *economía de mercado*
- ✓ *enfoque de equilibrio general,*
- ✓ *equidad*
- ✓ *equilibrio parcial*
- ✓ *fallas de mercado*
- ✓ *macroeconomía*
- ✓ *microeconomía*
- ✓ *modelos económicos*
- ✓ *óptimo de Pareto*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

A través de textos breves responda las siguientes preguntas:

1. ¿Qué diferencia a la economía de las otras ciencias sociales (i. e., sociología, antropología y demografía)?
2. ¿Qué significa la eficiencia desde un punto de vista económico? ¿Por qué las consideraciones de equidad pueden justificar un papel activo del Estado?
3. ¿Cuáles son algunos de los principios económicos generales universalmente aceptados?
4. ¿Cómo ha cambiado el papel del Estado y del sector privado bajo el nuevo paradigma de la economía colombiana? ¿Cómo ha evolucionado el grado de interdependencia con el resto del mundo?

Escriba un corto ensayo en el que describa a un colombiano promedio y lo compare con un ciudadano de cualquier otro país.

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

Es mucho lo que se ha escrito sobre el método y la forma de pensar de los economistas. Una referencia clásica es Thomas C. Schelling (1978, Capítulo 1). Algunas referencias recientes son: Paul Krugman, The Accidental Theorist, W. W. Norton & Co., 1998 y los artículos de Robert Solow y David Kreps publicados en el libro *American Academic Culture in Transformation*, Thomas Bender y Carl E. Schorske, editores, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1997.

La edición de febrero de 2000 (vol. CXV, número 1) del *Quarterly Journal of Economics* contiende dos artículos de gran interés. En el primero, titulado "Economic Imperialism", Edward P. Lazear recopila los aportes más importantes de la economía al análisis de diversos fenómenos sociales, que van desde la familia y la religión, hasta el derecho y la ciencia política. En el segundo, William J. Baumol analiza las principales contribuciones a la ciencia económica durante el siglo pasado.

Para más información acerca de la evolución demográfica en Colombia, puede consultarse a Piedad Urdinola (2005). Otra referencia en esta línea de estudio son los trabajos de Carmen Elisa Flórez, como por ejemplo el libro *Las transformaciones sociodemográficas en*

Colombia durante el siglo XX, escrito con Regina Méndez (Tercer Mundo Editores, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Bernal, Raquel y Mauricio Cárdenas. 2005. "Race and Ethnic Inequality in Health and Health Care in Colombia". *Documentos de Trabajo*, Fedesarrollo, Bogotá.

Debreu, Gerard. 1959. *Teoría del Valor*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos.

Flórez, Carmen Elisa. 2004. "La Transformación de los hogares: una visión de largo plazo". *Coyuntura Social*, No. 30, Fedesarrollo, Bogotá.

Kreps, David. 1997. "Economics. The current position", en Thomas Bender y Carl Schorske, editores. *American Academic Culture in Transformation*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Meisel, Adolfo y Margarita Vega. 2004. "La estatura de los colombianos: un ensayo de antropometría histórica, 1910-2002". *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Banco de la República, Cartagena.

Schelling, Thomas. 1978. *Micromotives and Macrobehavior*. W.W. Norton & Company, Inc., Nueva York.

Solow, Robert. 1997. "How did economics get that way and what way did it get?", en Thomas Bender y Carl Schorske, editores. *American Academic Culture in Transformation*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Urdinola, Piedad. 2005. "Dinámicas de población en los últimos 35 años: el tesoro escondido de Colombia". *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, 35(2).

PRODUCCIÓN E INGRESOS

CAPÍTULO 2

OBJETIVOS

Explicar cómo se mide la producción en la economía.

Comprender los determinantes de la demanda agregada.

Analizar el comportamiento, características y evolución del PIB en Colombia.

CONTENIDO

2.1 INTRODUCCIÓN

El Producto Interno Bruto (PIB) es una de las variables económicas más utilizadas. Además de medir el ritmo de actividad económica, permite entender su composición, tanto por fuentes de demanda como por sectores y regiones económicas.

2.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

El Producto Interno Bruto (PIB) cuantifica el valor total de los bienes y servicios producidos dentro de las fronteras de un país en un período de tiempo determinado. Pese a su uso generalizado, el PIB es una medida incompleta de prosperidad o bienestar. La razón es que la producción física de bienes excluye de su alcance algunas dimensiones importantes de la calidad de vida de las personas y las naciones. Nada en la medición del PIB sugiere qué tanto valoran las personas el descanso, la equidad o la calidad del medio ambiente. A pesar de sus limitaciones, el PIB es quizás la variable económica más utilizada.

Además de saber cuanto vale la producción, resulta importante entender ¿Qué se produce? y ¿quién compra lo que se produce? Es decir, cuál es la composición tanto de la oferta como de la demanda en una economía. Como veremos más adelante, la demanda doméstica está compuesta por el consumo y la inversión de los hogares, las empresas y el gobierno. A esto se le debe sumar la demanda externa que corresponde a las compras realizadas por agentes extranjeros.

2.3 PRODUCTO INTERNO BRUTO: DEFINICIONES BÁSICAS

Aunque el bienestar de una sociedad no puede medirse exclusivamente por la disponibilidad material de bienes, no cabe duda de que uno de los indicadores más importantes en cualquier economía es el Producto Interno Bruto (PIB). El PIB mide el valor de los bienes y servicios finales que se producen dentro de los límites geográficos de un territorio -puede ser un país o incluso departamentos, provincias o regiones- en un determinado período de tiempo.

El PIB mide el valor de los bienes y servicios *finales* que se producen dentro de los límites geográficos de un territorio.

Para calcular el PIB se toman sólo los bienes finales debido a que, para evitar una doble contabilización, es necesario excluir los *bienes intermedios*, es decir, aquellos que se utilizan como insumo en la producción de otros bienes y servicios.

PIB nominal: cada producto se multiplica por su precio de mercado, se suma toda la producción y se expresa en pesos.

Cada producto se multiplica por su precio de mercado, se suma toda la producción y se expresa en pesos; esto se conoce como el PIB nominal, que en Colombia ascendió en 2007 a 357,4 billones de pesos o, para ser más exactos, a $357.421.666.447.987.

A pesar de su tamaño, esta cifra dice poco. El aumento del PIB nominal de un año a otro puede atribuirse a un incremento en los precios o a un aumento en las cantidades producidas. Si lo que aumentan son los precios, no se puede hablar de un mayor bienestar, sino todo lo contrario. Por ello, es indispensable separar las variaciones en los volúmenes producidos de los cambios en precios. Esto se logra valorando el producto con los precios de un año determinado, por ejemplo el año 2000 (anteriormente se utilizaban los precios de 1994). En este caso, se habla del PIB a precios constantes o PIB real, que no es otra cosa que una medición que aísla el efecto de los incrementos en los precios.

PIB real: consiste en valorar el producto con los precios de un año determinado (en Colombia se acostumbra a tomar como referencia 1994). Esto se hace debido a que el aumento del PIB nominal de un año a otro puede darse por incremento en los precios o por incremento en las cantidades producidas; por lo tanto, es indispensable separar las variaciones en producción de los cambios en precios.

Las variaciones porcentuales del PIB real miden el cambio del volumen físico de producción en un período de tiempo dado, también conocido como *crecimiento económico*. Aunque la mayoría de los países calculan el PIB anualmente, muchos, entre ellos Colombia, también cuentan con mediciones trimestrales. Esta medición es útil porque permite saber oportunamente cómo marcha la economía, lo cual mejora la toma de decisiones de los hogares, las empresas y el Gobierno.

El *Gráfico 2.1* muestra la tasa de crecimiento económico en Colombia desde comienzos del siglo XX. La línea gris señala el promedio móvil del crecimiento para cada diez años que, como se aprecia, ascendió continuamente entre los decenios de los cuarenta y de los setenta, cuando el crecimiento promedio alcanzó su máximo histórico de 5,9% anual. Desde entonces la economía colombiana perdió dinamismo. El crecimiento promedio en la década de los ochenta fue de 3,6% y menor aún en la de los noventa, cuando promedió 2,9%.

Crecimiento económico: son las variaciones del PIB real en un período de tiempo dado. Tales variaciones miden el cambio del volumen físico de producción.

Para ilustrar las implicaciones de la desaceleración del crecimiento, basta señalar que, a la tasa de crecimiento del decenio de los setenta, el producto tardaba sólo 12 años en duplicarse, mientras que a la tasa de los noventa se requirieron más de 22 años[1].

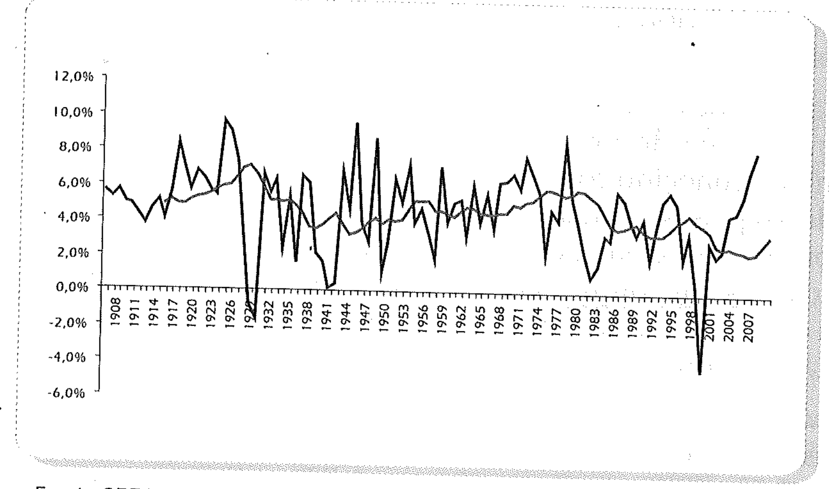
No obstante, a partir del año 2000 la recuperación de la economía colombiana ha sido notable. En 2007 el crecimiento del PIB alcanzó 7,7%, la cifra más alta de los últimos 20 años. En buena parte, el alto crecimiento se puede atribuir a las mejores condiciones de seguridad del país, los altos precios de los productos de exportaciones, así como a la amplia disponibilidad de crédito externo e interno que ha estimulado el consumo y la inversión.

Ingreso o producto per cápita es el PIB por habitante. Consiste en dividir el PIB por la población del país.

Ahora bien, el PIB dice muy poco acerca del bienestar de los individuos que habitan un país determinado. Una mejor medida es el PIB por habitante, también conocido como ingreso o producto per cápita que, como su nombre lo indica, es simplemente el resultado de dividir el PIB por la población del país.

Gráfico 2.1

Tasa de crecimiento del PIB real en Colombia



Fuente: GRECO, DANE y Banco de la República.

1 Matemáticas muy simples enseñan que si se divide 70 por la tasa de crecimiento anual de cualquier variable se obtiene el número de años requerido para que la variable se duplique.

Las comparaciones de bienestar entre países se pueden hacer a partir del ingreso per cápita.

De hecho, es notoria la relación entre el ingreso por habitante y otras variables que miden el nivel de vida de la población, como la cobertura de la salud y la educación, los servicios públicos y la seguridad, para mencionar sólo algunas. Esta medida es un promedio apropiado para hacer comparaciones de bienestar entre países, pese a que la distribución del ingreso no es uniforme en ningún país, algunos reciben un ingreso superior y otros un ingreso inferior al ingreso per cápita.

El PIB se desarrolló como una medida para la planeación, especialmente para guiar el esfuerzo productivo durante la Segunda Guerra Mundial, y no fue realmente pensado como una medida de bienestar.

Dado que la población colombiana fue cercana a 43,9 millones en el 2007 y el PIB nominal de $357 billones de pesos, el producto por habitante en ese año fue de 8,1 millones de pesos, equivalentes a cerca de 700.000 pesos mensuales por persona en el país. Esto no significa que los trabajadores colombianos ganen en promedio esa magnitud. En realidad, los trabajadores tendrían que ganar más para llevar el promedio nacional (que incluye personas que no trabajan) a ese monto. De hecho, dado que hay alrededor de 20 millones de trabajadores en Colombia, el producto por trabajador fue de 17,8 millones de pesos en 2007, lo que equivale a 1,5 millones de pesos mensuales. Esta es una cifra relativamente baja. Por ello, *la preocupación central de este libro es comprender no sólo nuestro bajo nivel de ingreso, sino también por qué tantos colombianos tienen ingresos inferiores a este promedio y, sobre todo, preguntarnos qué se puede hacer para resolver ese problema.*

El producto por habitante es una variable muy útil para realizar comparaciones que nos permitan evaluar qué tanto hemos avanzado a través del tiempo e identificar cuál es nuestra situación relativa frente a otros países. Para responder la primera pregunta es necesario expresar el producto por habitante en precios constantes para aislar el efecto de los incrementos en precios. Hecha esta corrección, en 2007, el producto por habitante fue el doble que en 1970, que a su vez fue el doble del de 1927. Esto quiere decir que hemos tardado más de 30 años en duplicar el producto por habitante.

Ahora bien, el bienestar de un país depende de muchos otros factores ignorados por el PIB, como el tiempo de descanso, la desigualdad de ingresos, la calidad del medio ambiente y el tráfico, para mencionar sólo algunos. El PIB se desarrolló como una medida para la planeación, especialmente para guiar el esfuerzo productivo durante la Segunda Guerra Mundial, y no fue realmente pensado como una medida de bienestar. El PIB incluso tampoco es la mejor medida de la dimensión monetaria de la calidad de vida.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, el que una parte importante de su ingreso provenga de nacionales colombianos que son residentes (legales e ilegales) en el exterior, hace del producto nacional bruto (PNB) –que incluye las remesas de los trabajadores en el exterior– una medida más relevante de la prosperidad del país.

Otro ajuste necesario es la depreciación del acervo o *stock* de capital. Si se sustrae del PIB la provisión necesaria para reponer el capital que se desgasta, se llega al producto nacional neto (PNN), que es quizás una medida más cercana al bienestar. Más vacaciones y menores horas de trabajo también incrementan el bienestar, pero en las Cuentas Nacionales no se incorpora este factor. Por ejemplo, como las vacaciones son más largas y las horas de trabajo menores en Europa que en Estados Unidos, el PIB per cápita ajustado por descanso en Europa es muy similar al de Estados Unidos, mientras que es 26% menor sin realizar el ajuste.

2.4 PRODUCTO INTERNO BRUTO: COMPARACIONES INTERNACIONALES

La tasa de cambio es el valor de un dólar en términos de pesos colombianos.

Para efectuar comparaciones internacionales, es necesario expresar el producto en una moneda común, normalmente el dólar de Estados Unidos. Para convertir el PIB en moneda nacional a dólares es necesario utilizar la tasa de cambio, que es el valor de un dólar en términos de la moneda local, en nuestro caso el peso colombiano.

El poder adquisitivo de un dólar puede ser muy diferente de un país a otro. Por ello es necesario realizar la corrección por paridad del poder adquisitivo (PPA).

Si dividimos el PIB de Colombia en 2007 ($357,4 billones) por la tasa de cambio promedio de ese año (2.076 pesos por dólar), obtenemos un PIB de 172.896 millones de dólares, lo cual arroja un producto por habitante de aproximadamente 4.000 dólares. En 2007, el PIB de Estados Unidos estuvo cerca de los 13,8 billones de dólares, lo cual significó un ingreso por habitante de 45.700 dólares en ese país. ¿Significa esto que los estadounidenses tuvieron un nivel de vida 10 veces superior al de los colombianos en ese año? En realidad, no.

Hay que reconocer que un mismo producto puede tener un precio en dólares muy diferente en un país que en otro. Por ejemplo, en Colombia, una libra de carne puede costar –expresada en dólares– una tercera parte de lo que cuesta en Estados Unidos. En términos más precisos, un dólar en Colombia puede comprar tantos bienes y servicios como 3,57 dólares en Estados Unidos. Esta corrección técnicamente se conoce como paridad de poder adquisitivo (PPA).

Aplicando el PPA es posible afirmar que en el año 2005 el producto per cápita de Colombia fue de US$6.498, algo inferior al promedio latinoamericano y dentro del grupo de países de ingreso medio bajo (*ver Cuadro 2.1*). Este nivel de producto es significativamente menor que el de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es decir, el club de los países desarrollados, cuyo ingreso promedio fue de US$30.058[2].

PIB per cápita en dólares constantes de 2000, PPA — Cuadro 2.1

	1975	1985	1995	2005
Colombia	4,168	4,850	6,208	6,498
Promedio de países de América Latina y el Caribe	5,639	6,054	6,591	7,482
Promedio de países de la OCDE	15,796	19,959	24,699	30,058
Promedio de países de Ingreso Medio Bajo	1,788	2,489	3,504	5,731
Promedio de países de Asia del Este y Pacífico	813	1,404	2,854	5,384

Fuente: *World Development Indicators*, Banco Mundial (2007).

Ahora bien, ¿qué explica que haya diferencias tan grandes en los precios entre diferentes países? Los costos de transporte son tan altos para algunos productos que se convierten en bienes no comercializables o no transables. Este caso es, por ejemplo, el de la vivienda. Muchos servicios personales son no comercializables debido al alto costo de viajar, en comparación con el costo del servicio. Por ejemplo, los cortes de pelo son un bien no comercializable, pero la cirugía de corazón abierto es un bien comercializable.

Un bien o servicio es no comercializable o no transable cuando los costos de transporte son considerablemente altos en comparación con su costo. Un corte de pelo, por ejemplo, no es transable pues el costo del viaje estaría muy por encima del costo del corte.

En Colombia, el peso de los servicios y la construcción en el PIB se acerca a 50%, aunque el papel de los bienes no comercializables es incluso mayor, porque los precios de muchos productos contienen algún insumo de producción no comercializable. En efecto, prácticamente es imposible pensar en algún producto que en uno u otro momento de su proceso productivo no tenga la participación de servicios no comercializables, como la distribución y el transporte local.

2 Cuando no se tiene en cuenta la corrección por PPA y se convierte el PIB de todos los países del mundo a dólares de Estados Unidos, utilizando las tasas de cambio de mercado, se puede afirmar que los países en desarrollo, con el 80% de la población global, producen sólo el 20% del PIB mundial. Cuando se hace el ajuste por PPA se obtiene que esta participación es del orden del 43% (datos de 2005 del FMI). El caso de la China es ilustrativo: de acuerdo con la comparación basada en la tasa de cambio, su participación en el PIB mundial es del 4%, en tanto que al realizar el ajuste por PPA es 12,5% (*ver* Castles y Henderson, 2005).

> Los precios de los bienes y servicios suelen ser menores en los países más pobres, porque hay más abundancia relativa de tierra y de mano de obra, que son factores de producción que difícilmente se puede transportar entre fronteras.

Los precios de los bienes y servicios suelen ser menores en los países más pobres, porque hay más abundancia relativa de tierra y de mano de obra, que son factores de producción que difícilmente se pueden transportar entre fronteras. Este fenómeno explica también por qué el nivel de precios de una canasta idéntica es menor en los países de menor ingreso, en comparación con los más ricos (*ver Recuadro 2.1*).

En la práctica, sin embargo, la línea divisoria entre bienes comercializables y no comercializables no es tan rígida como parece a primera vista. Las condiciones de los mercados, las políticas gubernamentales y la tecnología son cambiantes, razón por la cual el grado de comerciabilidad internacional de un bien también lo es. Pensemos, por ejemplo, en el gas natural o en la electricidad. Mientras no existan redes de transmisión o gasoductos que conecten países, se trata de bienes no comercializables, pero tan pronto se construya la infraestructura adecuada, éstos se convierten en bienes comercializables. También puede ocurrir que aparezcan nuevas tecnologías que, por ejemplo, convierten al gas en un producto más fácil de almacenar y transportar.

Recuadro 2.1

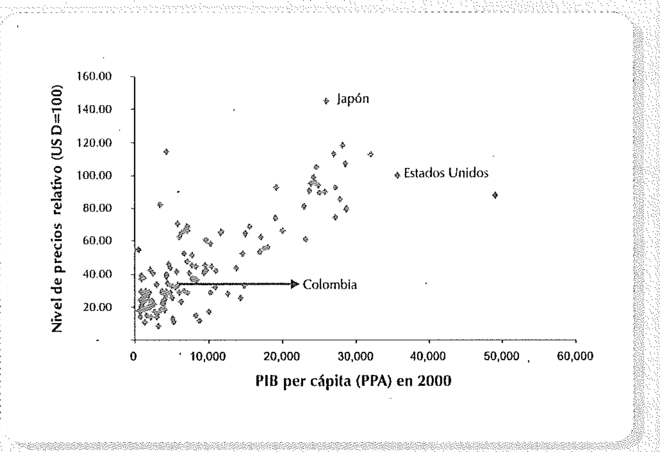
Comparaciones internacionales del PIB y paridad de poder adquisitivo (PPA)

Al valorar los productos que hacen parte del PIB a los precios que prevalecen en el mercado se obtiene el producto a precios corrientes o PIB nominal. Al eliminar los cambios en precios y utilizar los precios de un determinado año se obtiene el PIB real, que permite derivar una medición consistente del volumen de producción, así como sus variaciones. Si la comparación se hace entre dos años, los productos pueden valorarse al precio del año inicial, lo que resulta en el índice de cantidades de Laspeyres (expresado como $\sum p_1 q_2 / \sum p_1 q_1$), o a los precios del año final, lo que resulta en el índice Paasche ($\sum p_2 q_2 / \sum p_2 q_1$), o una combinación de ambos, como en el índice de Fishe.

De manera análoga, las comparaciones internacionales del ingreso de dos países A y B pueden realizarse valorando la producción en términos de los precios del país A ($\sum p_A q_B / \sum p_A q_A$), del país B ($\sum p_B q_B / \sum p_B q_A$) o de un promedio de ambos. En su versión absoluta, la teoría de la paridad del poder adquisitivo (PPA) predice que los precios de A y B deben igualarse, una vez se han convertido a una moneda común. Algo más débil es la versión relativa de PPA, según la cual los cambios en los precios nacionales de cada país deben ser iguales, o al menos tender a ser iguales durante períodos de tiempo suficientemente largos.

El *Penn World Table* (PWT), que es la culminación del trabajo inicial de Gilbert y Kravis (1954) descrito en detalle por Summers y Heston (1991), compara, en niveles, los precios en dólares de canastas idénticas de productos para un amplio grupo de países. Como puede verse en el *Gráfico 2.2*, hay un enorme rango de precios nacionales. Si arbitrariamente suponemos que los precios de dicha canasta equivalían a 100 en Estados Unidos, la misma canasta en Colombia costaba solo 28,5, mientras que en Japón valía 130. El gráfico muestra en el eje horizontal los ingresos reales por habitante en el año 2000. La clara relación positiva entre niveles de precios e ingresos por habitante implica que los niveles de precios son menores en los países de menores ingresos.

Gráfico 2.2
Producto per cápita (PPA) vs. nivel de precios relativo, USD = 100 en 2000.



Fuente: Summers, Heston y Aten (2002).

Detrás de la teoría de la PPA el sustento es la ley del precio único que, en términos muy simples, establece que un bien en particular debe venderse al mismo precio en cualquier parte del mundo (medido en una moneda común). En términos más concretos, esto quiere decir –por ejemplo– que el precio de una hamburguesa *Big Mac* de *McDonald's* convertido a una moneda común como el dólar, debe ser el mismo en todos los países donde se vende. El mecanismo que supuestamente produce este resultado es el arbitraje. Es decir, alguien estará dispuesto a comprar bienes en el país donde son más baratos para venderlos donde son más caros, hasta que los precios se igualen. Sin embargo, la literatura empírica ha documentado de manera reiterada que la ley de precio único no se cumple en la práctica, incluso para productos que se comercian ampliamente entre países. Las razones incluyen los costos de transporte, restricciones y barreras al comercio impuestas por los gobiernos y estructuras de mercado no competitivas (*ver*, por ejemplo, Froot y Rogott, 1994).

La revista *The Economist* documenta periódicamente los precios de la hamburguesa *Big Mac* en diversos países del mundo. Como se aprecia en el *Cuadro 2.2*, las diferencias de precios son enormes. El 25 de junio de 2006, su costo en la China era de 1,31 dólares, mientras que en Islandia

superaba los 6,30 dólares. La principal razón es que muchos de los componentes del *Big Mac*, como la carne, el aceite y las salsas, pueden comercializarse, pero otros no, como los locales comerciales y la mano de obra. Las diferencias en los precios de los productos no comercializables, el grado de competencia local en los mercados de hamburguesas y los impuestos explican las enormes disparidades de precios entre países. Algo similar ocurre con la propia revista *The Economist*, cuyo millón de copias semanales tiene precios muy diferentes en los diversos países del mundo.

Cuadro 2.2
Las diferencias en los precios del *Big Mac*, en diferentes países.

Países	Precio *Big Mac* en dólares	Países	Precio *Big Mac* en dólares
Islandia	6,37	Lituania	2,41
Noruega	7,05	República Checa	2,67
Suiza	5,21	Guatemala	2,27
Dinamarca	4,77	Paquistán	2,16
Suecia	4,53	Singapur	2,27
Unión Europea	3,77	Venezuela	2,17
Gran Bretaña	3,65	República Dominicana	1,84
Nueva Zelanda	2,75	Sudáfrica	2,11
Estados Unidos	3,10	Eslovaquia	1,97
Turquía	2,72	Georgia	2,31
Colombia	2,60	Polonia	2,10
Aruba	2,77	Honduras	1,90
Perú	2,91	Bulgaria	1,94
Marruecos	2,82	Moldavia	1,75
Canadá	3,14	Uruguay	1,77
Hungría	2, 71	Sri Lanka	1,85
México	2,57	Argentina	2,29
Chile	2,94	Egipto	1,65
Australia	2,44	Hong Kong	1,55
Croacia	2,62	Indonesia	1,57
Fidji	2,69	Rusia	1,77
Corea del Sur	2,62	Tailandia	1,56
UAE	2,45	Filipinas	1,62
Taiwán	2,33	Paraguay	1,63
Arabia Saudita	2,40	Ucrania	1,68
Brasil	2,78	Macao	1,39
Costa Rica	2,22	Malasia	1,52
Japón	2,23	China	1,31
Estonia	2,40		

Fuente: The Economist, Big Mac Index, mayo 25 de 2006.

2.5 EL PIB EN COLOMBIA

2.5.1 Sectores económicos: ¿Qué se produce?

Los bienes y servicios que se producen se pueden agrupar en sectores que tienen ciertas afinidades, como los de agricultura, minería, construcción, manufacturas y servicios. La evolución de la estructura productiva a través del tiempo es de gran interés, pues muestra cómo la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra, lo mismo que las decisiones empresariales y gubernamentales, pueden estimular ciertas actividades y frenar otras.

El *Gráfico* 2.3 muestra la participación de los diferentes sectores productivos en el PIB colombiano en 1970 y 2007:

- La pérdida de importancia del sector agrícola y la mayor participación de los servicios son los dos hechos más sobresalientes.
- La agricultura pasó de representar 25% del PIB en 1970 a 11% en 2007, entre otras razones, por el proceso de urbanización y la rápida expansión del sector terciario o de servicios.
- En el sector agropecuario sobresale el caso del café, cuya participación en el PIB pasó de 6% a 2% en el mismo período.
- La minería es el sector con mayor volatilidad en términos de su peso en la economía, porque su producción depende de hallazgos impredecibles como minas de carbón y pozos petroleros.

Pese a que la población se concentró en las ciudades, no todos los sectores urbanos crecieron a tasas elevadas. Por ejemplo, la industria pasó de representar 21% del PIB en 1970 a 15% en 2007. Por el contrario, la importancia económica del sector de servicios ha aumentado de manera continua desde 1970. Su participación pasó de 27% en dicho año a 38% en el 2007, lo cual lo convierte en el sector principal de la economía.

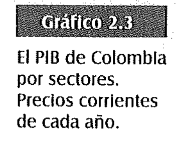
En términos comparativos, la importancia del sector agrícola es mayor en Colombia que en los demás países de ingresos similares. En América Latina, el sector agrícola tiene una mayor participación sólo en Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, todos ellos con un nivel de ingreso muy inferior al nuestro. Los principales productos agrícolas incluyen café, flores, banano y caña de azúcar, que sumados representan más de la mitad del valor de la producción del sector. La ganadería vacuna y bovina es otro elemento importante que representa 38% del producto sectorial.

El sector de la minería lo compone principalmente la extracción de petróleo crudo, gas natural y los departamentos de Arauca, Casanare y Meta concentran la mayor parte de la producción de hidrocarburos. En la Guajira se ubican algunas de las principales reservas de gas natural (Chuchupa, Ballena y Riohacha), así como también una de las mayores minas a cielo abierto para la producción de carbón (El Cerrejón).

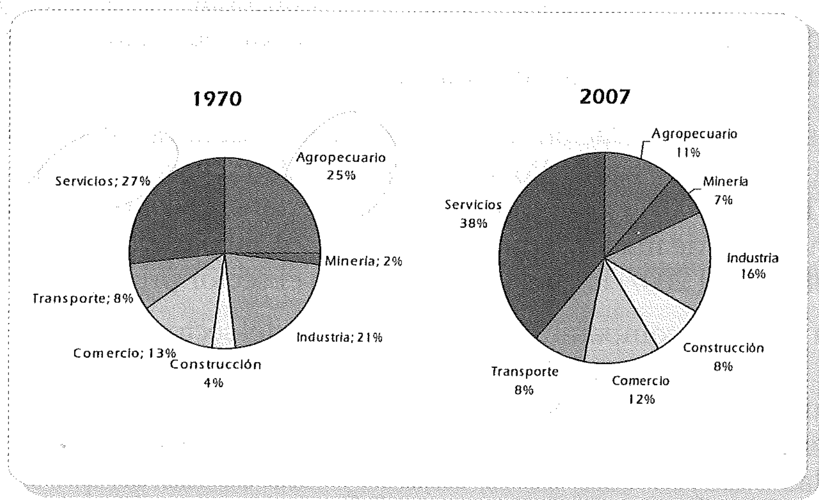
El sector industrial representa aproximadamente 16% del PIB. Si se tiene en cuenta que en 1970 esta participación era cinco puntos porcentuales mayor se puede decir que en Colombia, al igual que en muchos otros países, se ha registrado una desindustrialización. Puesto en otros términos, el crecimiento de la industria ha sido inferior al de otros sectores de la economía. Dentro de la industria, los sectores más importantes en Colombia son los alimentos y bebidas (31%), seguidos de la industria de caucho, plástico, vidrio y otros productos metálicos (22%), textiles (15%), refinación del petróleo (14%), productos químicos (11%) y maquinaria y equipo (7%).

Por su parte, la construcción ha tenido un comportamiento ampliamente favorable desde 2002. Desde ese momento, la tasa de crecimiento ha sido consistentemente superior a la de la economía como un todo. Este sector comprende tanto la actividad edificadora (55% del producto) como la construcción de obras civiles (que aportan el 45% restante).

Cabe señalar, sin embargo, que el sector de servicios -también conocido como el sector terciario- es más diverso y heterogéneo que los demás. Incluye actividades tan disímiles como los servicios personales -dentro de los cuales el más importante es el servicio doméstico, es decir, el trabajo en labores del hogar- y las comunicaciones, cuyo comportamiento ha sido -al igual que en el resto del mundo- especialmente dinámico, gracias a los avances en tecnología.



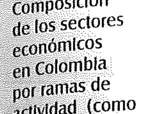
El PIB de Colombia por sectores. Precios corrientes de cada año.



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

La evolución de los diferentes componentes del sector de servicios indica que el comercio y la intermediación financiera no ganaron importancia dentro del sector, mientras que los servicios comunales, sociales y personales ganaron una importancia considerable. Este hecho está asociado al incremento en el tamaño del Estado en nuestro país, un tema trascendental sobre el cual volveremos en el Capítulo 6.

Lo anterior implica que, aunque la "terciarización" de la economía es un fenómeno que experimentan la mayoría de países en la actualidad, su entrada en el contexto colombiano deja un toque de preocupación. Para algunos analistas, la transición hacia el sector terciario no implica un avance real en los procesos productivos. En contraparte, se considera que la "terciarización" está asociada con el desarrollo de servicios con bajas barreras de acceso, baja productividad, mala remuneración, limitado impacto en la competitividad de la economía e informalidad (Bonet, 2003).



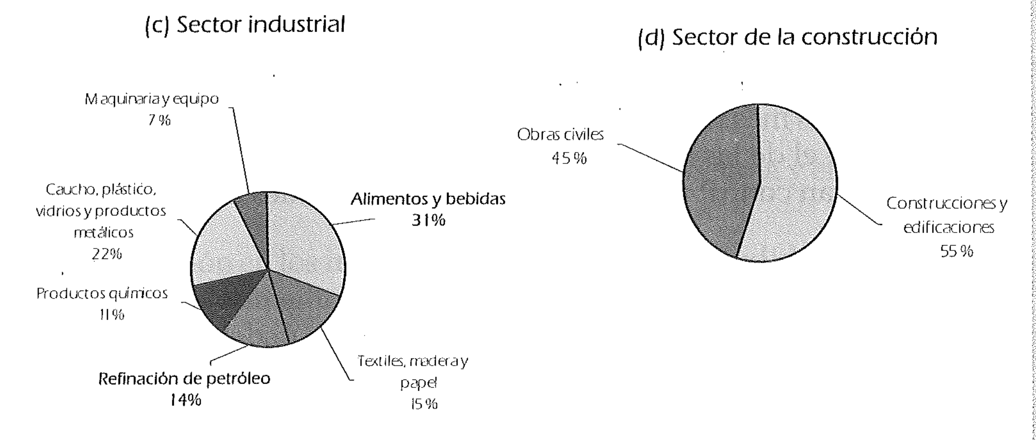
Composición de los sectores económicos en Colombia por ramas de actividad (como proporción del PIB de cada sector), correspondientes al año 2007.

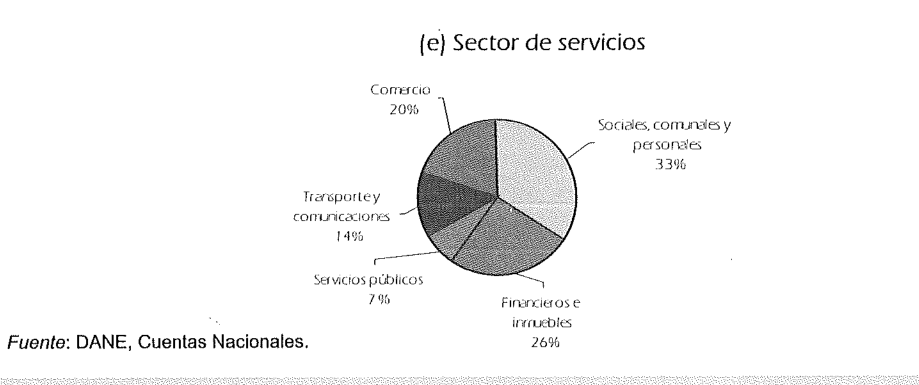
(a) Sector agropecuario

Pescado y otros productos de la pesca 3%
Café 13%
Silvicultura y extracción de madera 1%
Animales vivos y productos animales 38%
Otros productos 45%

(b) Sector minero

Otros minerales no metálicos 11%
Hulla y lignito 18%
Minerales metálicos 19%
Petróleo crudo y gas natural 52%





Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

2.5.2 Regiones económicas: ¿Dónde se produce?

Política y administrativamente, Colombia está dividida en 32 departamentos y un Distrito Capital (Bogotá).

Dado que la Orinoquia y la Amazonia cubren 45% de los 1.132.650 km² que conforman el territorio nacional, es claro que geográficamente tanto la producción como la población colombianas se encuentran altamente concentradas en la Región Andina y en las costas[3]. Sin embargo, por diversas razones, entre las que sobresalen los hallazgos petroleros y los cultivos ilícitos, la producción de la Orinoquia y la Amazonia ha aumentado aceleradamente en las últimas dos décadas, de la mano de los mayores flujos migratorios desde otras regiones del país.

Más concretamente, entre 1980 y 2003, las regiones que ganaron participación en la producción nacional fueron Bogotá, el Caribe y la Orinoquia-Amazonia; mientras que las que perdieron fueron Centro-Oriente, el Pacífico y Antioquia y el Eje Cafetero.

Como se aprecia en el *Gráfico 2.5*, el crecimiento del PIB per cápita departamental entre 1970 y 2003 guarda una relación negativa con el nivel del ingreso por habitante en 1970. De acuerdo con la definición convencional, este resultado indica que Colombia ha sido un caso exitoso de convergencia regional[4]. El ingreso por habitante en los diferentes departamentos ha tendido a nivelarse como resultado de varios factores, entre los cuales sobresale el papel de las migraciones desde las regiones más pobres del país hacia las más ricas, lo que mejora el ingreso por habitante de las regiones pobres y disminuye el de las más ricas. Además, las políticas de inversión en infraestructura también han contribuido a reducir las disparidades entre regiones del país.

3 Marco Palacio y Frank Safford (2002) ofrecen una visión histórica de la fragmentación territorial del país.

4 Este resultado está en línea con las conclusiones de Cárdenas y Pontón (1995). Sin embargo, puede controvertirse si se utilizan otras definiciones de convergencia u otros períodos de análisis (*ver*, por ejemplo, Birchenall y Murcia (1997), Rocha y Vivas (1998) y Bonet y Meisel (1999). En el país existe una abundante literatura sobre el atraso relativo de ciertas regiones, como la Costa Caribe, tal y como documentan los trabajos contenidos en Calvo y Meisel (1999).

Regiones de Colombia
y su participación en el PIB

21,9%	20,3%	20,1%	16,5%	15,3%	5,7%
BOGOTÁ	ANTIOQUIA Y EJE CAFETERO	CENTRO-ORIENTE	COSTA CARIBE	PACÍFICO	ORINOQUIA - AMAZONAS
	Antioquía	Cundinamarca	Atlántico	Valle	Amazonas
	Quindío	Santander	Bolívar	Cauca	Arauca
	Risaralda	N. de Santander	Cesar	Nariño	Caquetá
	Caldas	Boyacá	Magdalena	Chocó	Casanare
		Tolima	Guajira		Meta
		Huila	Córdoba		Putumayo
			Sucre		
			San Andrés y Providencia		

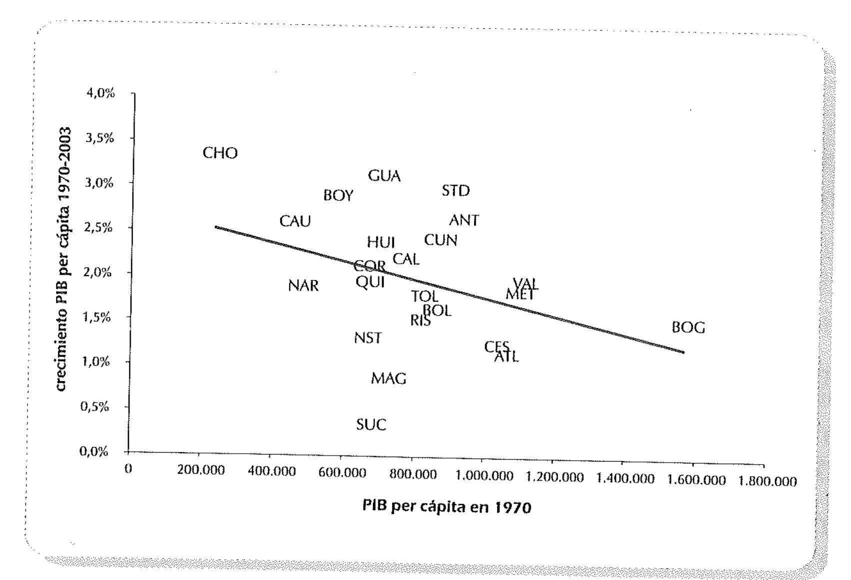
De conformidad con el *Cuadro 2.3*, se puede establecer que:

- En Bogotá el producto por habitante en 1970 (la entidad territorial más rica) fue 6,7 veces mayor que el del Chocó (la de menor ingreso).
- En el año 2003, la relación entre el ingreso por habitante de Bogotá y el del Chocó se redujo a 3,6 veces.
- No obstante, la dispersión en los ingresos departamentales –medida mediante el coeficiente de variación– aumentó entre 1970 y 2003. Mientras en 1970 la mayoría de departamentos se ubicaban en los rangos de ingreso per cápita más bajos, en el año 2003 la distribución se desplazó hacia los rangos de ingreso medio y alto. Aunque el crecimiento económico no ha permitido homogeneizar la calidad de vida entre todas las regiones, la brecha de ingreso entre ellas se ha cerrado parcialmente.

- Los hallazgos mineros aceleraron el proceso de convergencia, pues los llamados *nuevos departamentos* –que hasta hace poco fueron zonas de muy bajos ingresos– han tenido un mejor desempeño debido al aprovechamiento de sus recursos naturales. Este caso fue el de Arauca, que ya en 1990 aparecía como el departamento de mayor ingreso por habitante, y Casanare, que ocupó esa posición desde 1995[5].

Gráfico 2.5

Crecimiento anual promedio del PIB per cápita departamental 1970-2003 vs. PIB per cápita en 1970.



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de GRECO y DANE.

5 Aunque el PIB per cápita es un buen indicador del bienestar, no es una medida inequívoca. Es poco probable que el nivel de vida promedio de los habitantes de Arauca y Casanare sea superior al de las personas que viven en Bogotá, Valle del Cauca o Antioquia. Esto demuestra que el bienestar no depende exclusivamente de la cantidad de recursos disponibles, sino también de los bienes públicos (concepto que definimos más adelante) a los que tenga acceso la población.

Disparidades regionales. PIB per cápita departamental 1970-2003. **Cuadro 2.3**

	Tasa de crecimiento promedio anual real				
	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003	1970-2003
Bogotá	2,00	3,24	-0,51	0,77	1,49
Valle	2,79	2,72	0,76	-0,28	1,87
Meta	2,40	1,90	2,25	-1,26	1,86
Atlántico	1,39	1,75	0,65	0,32	1,18
Cesar	-0,76	1,36	1,64	6,26	1,23
Antioquia	4,19	3,82	0,29	1,56	2,64
Santander	3,14	3,15	2,83	2,25	2,97
Cundinamarca	5,24	1,88	0,20	2,32	2,41
Bolívar	1,55	2,53	0,42	2,94	1,63
Tolima	2,59	1,50	2,48	-2,19	1,78
Risaralda	4,24	1,05	-0,53	0,95	1,51
Caldas	1,54	3,85	0,66	4,06	2,19
Magdalena	-0,10	1,73	0,89	1,04	0,85
Guajira	1,04	7,46	1,74	0,62	3,12
Huila	3,92	2,37	1,29	0,88	2,37
Sucre	-0,28	0,20	1,62	-1,39	0,34
Norte de Santander	2,47	1,88	0,06	-0,32	1,30
Córdoba	1,39	0,95	4,34	0,97	2,10
Quindío	11,32	-4,40	0,59	-1,68	1,93
Boyacá	5,47	3,01	0,59	1,71	2,89
Nariño	2,53	1,14	1,21	4,33	1,87
Cauca	5,28	0,53	1,78	3,34	2,59
Chocó	7,64	3,52	0,60	-1,94	3,33
Nuevos departamentos*	0,31	4,37	2,19	-4,44	1,38
TOTAL NACIONAL	2,92	1,19	0,78	-0,07	1,52
	Estadísticas del PIB per cápita por departamentos				
	1970	1980	1990	2000	2003
Mayor/Menor	6,70	4,00	3,90	3,40	3,60
Coeficiente de variación	0,34	0,35	0,37	0,35	0,52

Fuente: DANE y cálculos propios.
*Corresponde a los nuevos departamentos creados con la Constitución de 1991, además del Caquetá creado en 1981.

2.6 LA IDENTIDAD MACROECONÓMICA

La diversidad de bienes y servicios ofrecidos en la economía debe tener compradores. La *demanda agregada* es precisamente la suma de bienes y servicios que adquieren en conjunto las familias,

> Demanda agregada es la suma de bienes y servicios que adquieren en conjunto las familias, las empresas, el Gobierno y los extranjeros.
>
> Consumo: son las compras que satisfacen una necesidad inmediata.

Inversión: son las compras que tienen como fin permitir un mayor nivel de producción futura.

Exportaciones: son las compras que realizan los extranjeros.

las empresas, el Gobierno y los extranjeros. Dichas compras pueden satisfacer una necesidad inmediata (en ese caso se denominan *consumo*), o permitir un mayor nivel de producción futura (en ese caso se denominan *inversión*). Las compras que realizan los extranjeros se consideran por separado y se denominan exportaciones. En términos más precisos, la demanda agregada es la suma de estos componentes, es decir:

$$Demanda = C + I + G + X \qquad (2.1)$$

Donde C es el consumo de hogares y empresas (o consumo privado, para simplificar); I, la inversión total, que puede ser del sector público o del privado; G es el consumo del Gobierno y X, las exportaciones. Ahora bien, la producción de bienes y servicios dentro del territorio, es decir, el producto interno bruto (PIB), se puede complementar con las importaciones provenientes del exterior, que llamaremos M. La suma de estos dos elementos conforma la oferta de bienes y servicios a disposición de los hogares; esto es:

$$Oferta = PIB + M \qquad (2.2)$$

Dado que alguien debe comprar los bienes y servicios producidos e importados al país, la oferta debe ser igual a la demanda, lo cual implica que siempre se cumple la identidad macroeconómica *básica*:

$$PIB = Y = C + I + G + X - M \qquad (2.3)$$

Es decir, el PIB es igual a la suma del consumo privado, la inversión, el consumo público y, por último, el balance entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios. En términos más precisos, estos servicios se denominan no factoriales debido a que no son resultado del desplazamiento de factores de producción, como el capital y la mano de obra, de un país a otro. Los fletes y los seguros son dos buenos ejemplos.

Los ingresos netos de factores (INF) son la diferencia entre las remuneraciones a los factores de producción nacionales en el exterior y las remuneraciones a los factores productivos extranjeros en el país.

Ahora bien, en las economías abiertas es frecuente que el trabajo y el capital de un país presten servicios en el exterior, lo cual implica que devenguen ingresos en un área geográfica diferente a su nación. Los ingresos netos de factores (*INF*) son la diferencia entre las remuneraciones a los factores de producción nacionales en el exterior y las remuneraciones a los factores productivos extranjeros en el país. Al sumar los ingresos netos de factores al balance de bienes y servicios no factoriales se obtiene el balance de Cuenta Corriente (*CC*) de la balanza de pagos[6]:

A diferencia del PIB, el producto nacional bruto (PNB) mide la producción que se genera a partir de trabajo y capital propiedad de colombianos, sin importar el lugar donde se realiza la actividad.

$$CC = X - M + INF \qquad (2.4)$$

A diferencia del PIB, el producto nacional bruto (*PNB*) mide la producción que se genera a partir de trabajo y capital propiedad de colombianos, sin importar el lugar donde se realiza la actividad. Es decir, está definido por la siguiente identidad:

$$PNB = PIB + INF = C + I + G + CC \qquad (2.5)$$

2.6.1 Los componentes de la demanda agregada: ¿Para quién se produce?

En Colombia, así como en la mayoría de países, el consumo privado es el componente más importante y estable del PIB. Esto es lógico, porque el principal objetivo de la economía es satisfacer necesidades inmediatas de la población.

Efectivamente, el consumo del sector privado ha representado cerca de 65% del PIB desde 1994. De acuerdo con la teoría microeconómica, el objetivo de cualquier individuo a lo largo de su vida es maximizar el nivel de consumo. Por ello, decimos que el mayor bienestar está asociado a un mayor consumo.

6 Colombia es un importador neto de servicios factoriales del exterior. Es decir, utiliza factores productivos extranjeros en su producción doméstica. Los pagos por estos servicios incluyen los intereses sobre la deuda externa, el giro de utilidades de las compañías extranjeras que operan en Colombia, los pagos por servicios de consultoría prestados por extranjeros. Las remesas de trabajadores colombianos en el exterior, que no están asociadas a la prestación de un servicio en particular, se contabilizan como un rubro aparte denominado transferencias, que también hace parte de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Desarrollamos estos temas en mayor detalle en el Capítulo 5.

Sin embargo, los economistas también suponemos que a los individuos les disgusta que su nivel de consumo experimente grandes fluctuaciones. Es decir, entre consumir $100.000 este mes y $300.000 el mes entrante, preferimos consumir $200.000 en cada mes[7].

Por lo anterior, no es sorprendente que el consumo sea más estable que el producto, es decir, que la tasa de crecimiento del consumo privado oscile menos que la del PIB total. En términos generales, el consumo privado ha sido relativamente estable en Colombia a lo largo de los años, excepto durante la segunda mitad de la década de los noventa, cuando aumentó aceleradamente para luego caer de manera estrepitosa a finales de siglo.

Los gobiernos también adquieren una parte considerable del producto para consumirlo inmediatamente y proveer bienes y servicios a toda la sociedad, como seguridad, justicia, educación y salud.

Por décadas, el consumo del Gobierno fue bastante estable, cercano a 10% del PIB. Sin embargo, también desde el decenio de los noventa comenzó a crecer con celeridad. En los últimos años se ha estabilizado alrededor de 23% del PIB, lo cual significa que en tan sólo una década se duplicó su participación en la demanda agregada (*ver Gráfico 2.6*)[8]. Esto quiere decir que al sumar el consumo privado con el del Gobierno se agota el 85% del producto en satisfacer necesidades inmediatas, lo cual deja poco espacio para ampliar la capacidad productiva mediante la compra de maquinaria, equipos y edificios[9].

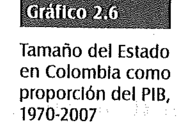
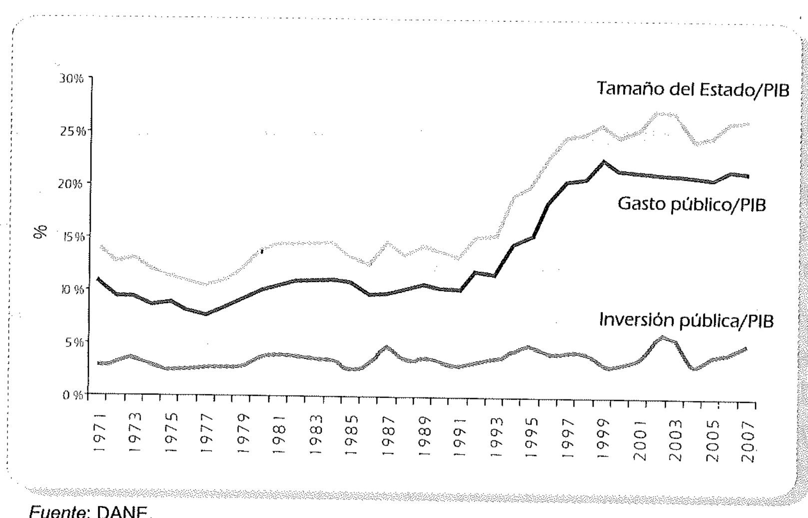


Gráfico 2.6

Tamaño del Estado en Colombia como proporción del PIB, 1970-2007



Fuente: DANE.

7 La razón principal es que cada peso adicional de consumo nos produce menos bienestar que el anterior (lo que llamamos utilidad marginal decreciente).

8 Las causas del incremento en el consumo público las discutiremos en detalle en el Capítulo 6.

9 Debemos tener en cuenta que dentro del consumo público y privado se incluyen las compras de bienes durables (como los electrodomésticos). El consumo de este tipo de bienes no se realiza de manera inmediata, sino que se extiende por períodos largos de tiempo.

La tasa de inversión privada (la participación de la inversión del sector privado en el PIB) tuvo una caída secular desde mediados de la década de los sesenta hasta comienzos de la década de los noventa, cuando aumentó de modo espectacular. No obstante, el auge resultó insostenible y la inversión cayó de nuevo a los niveles del decenio de los ochenta. De hecho, la inversión del sector privado pasó de representar más de 20% del producto en 1995 a sólo 11% en 1999 (*Gráfico 2.7*). Aunque no es su único determinante, una baja tasa de inversión es sinónimo de bajo crecimiento.

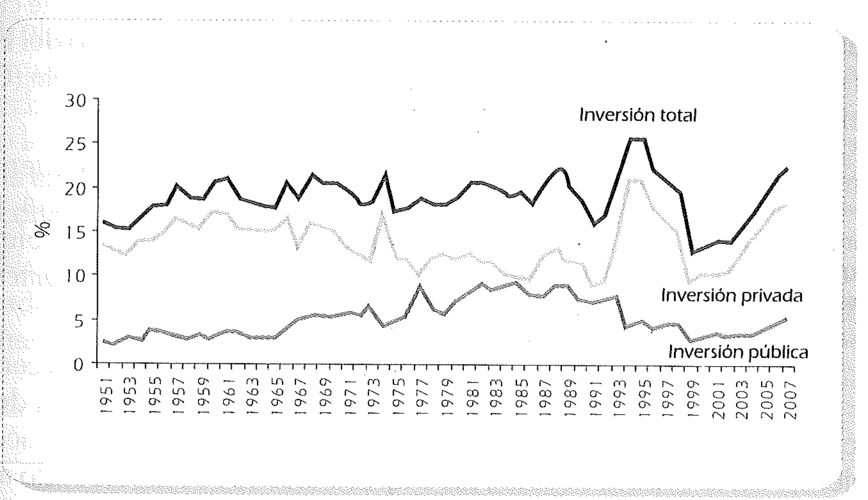
Para muchos economistas, la clave del crecimiento es la inversión en maquinaria, equipos e infraestructura. Buena parte de la literatura reciente sobre el crecimiento se ha encargado de reafirmar la importancia de la inversión como fuente de progreso económico, una idea que comenzó a tener fuerza a raíz de la Gran Depresión de la década de los treinta.

La Guerra Fría fue también una guerra por la inversión, pues la antigua Unión Soviética quiso demostrar que la planificación central era el mecanismo idóneo para reprimir el consumo y estimular la inversión. No cabe duda que la relación entre inversión y crecimiento es sólida: los países cuyo producto per cápita crece más rápido son precisamente aquellos que invierten más en maquinaria y equipo. Incluso DeLong y Summers (1991) cuantifican esta relación en una especie de regla de oro:

Cuando la inversión en equipo aumenta en tres puntos porcentuales (como proporción del PIB) durante un período relativamente largo, se puede esperar, en promedio, un punto de crecimiento adicional por año en el producto per cápita.

Gráfico 2.7

Inversión en Colombia como porcentaje del PIB



Fuente: DANE.

Esto es espectacular. Si, por ejemplo, la inversión en equipo pasa de 5% a 8%, como proporción del PIB, el crecimiento en el producto por habitante puede pasar de 2% a 3% por año. A largo plazo, esto hace una gran diferencia: acorta de 35 a 23 el número de años que se requieren para duplicar el ingreso per cápita de un país. Esto no debe sorprender a nadie, y mucho menos a los historiadores, quienes saben bien que la revolución industrial inglesa, basada en máquinas, fue precisamente la causante del despegue del crecimiento económico en Europa.

Al igual que con el consumo, parte de la acumulación de capital corre por cuenta del sector público. Como veremos en detalle en el Capítulo 6, existen algunas inversiones que por su dimensión y carácter realiza el Gobierno, particularmente en el campo de la infraestructura, como la construcción de carreteras, hidroeléctricas y acueductos. Si bien la inversión pública ha sido blanco de críticas por su incapacidad para escoger los proyectos adecuados (existen muchos ejemplos de obras innecesarias o inconclusas), también es cierto que aunque en años recientes el sector privado ha adquirido un papel importante en realizar estas inversiones, no ha logrado reemplazar por completo al Estado.

Tamaño del Estado: es el total de compra de bienes y servicios que realiza el Gobierno. También se conoce como participación estatal en la economía.

En el caso colombiano, la inversión pública ha caído gradualmente desde mediados del decenio de los ochenta. Debido a que la inversión pública ha caído pero el consumo del sector público ha aumentado, resulta claro que ha habido una recomposición del papel del Estado en nuestra economía. Ha pasado a ser un comprador de bienes y servicios finales, más que de bienes de capital. El total de compras que hace el Gobierno se conoce también como el tamaño del Estado o la participación estatal en la economía. En el caso colombiano, esta variable (*Gráfico 2.6*) ha sido creciente, especialmente a partir de la década de los noventa.

El último componente de la identidad macroeconómica es la diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios, conocida como *balanza comercial o exportaciones netas*.

Balanza comercial o exportaciones netas: es la diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

Las importaciones representaron cerca del 15% de producto hasta comienzos del decenio de los noventa, cuando se eliminaron ciertas barreras que restringían el acceso a productos extranjeros. En la última década, las importaciones se han elevado a cerca de 20% del producto. Por su parte, con ciertas excepciones como en la década de los

ochenta, las exportaciones han estado por debajo de las importaciones (*Gráfico 2.8*). El *Cuadro 2.4* compara la participación de exportaciones e importaciones en el PIB para diferentes grupos de países en el mundo.

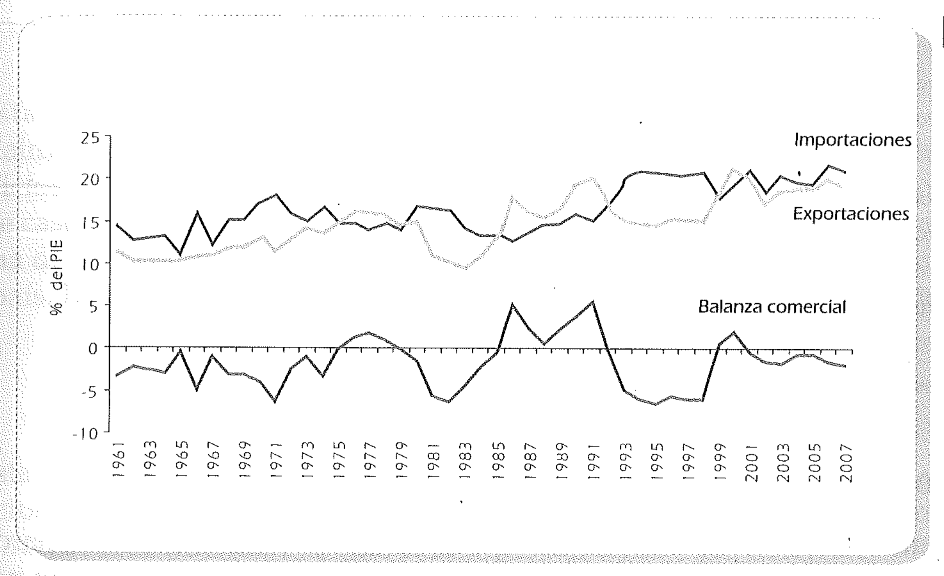


Gráfico 2.8

Exportaciones, importaciones y balanza comercial de Colombia como porcentaje del PIB

Fuente: GRECO y Banco de la República.

Colombia es un país considerablemente menos abierto al comercio internacional, y aunque la participación del sector externo dentro de la economía ha aumentado, lo ha hecho menos que en otras regiones del mundo. Tanto los países más desarrollados como los de la región del Este asiático y el Pacífico tienen participaciones promedio de sus exportaciones e importaciones de más del doble que Colombia, y esto ha sido una constante desde el decenio de los setenta:

No podemos ignorar que éste es un elemento preocupante pues, como veremos más adelante, los países con mayor nivel de comercio exterior son precisamente los que han alcanzado mayor progreso económico.

Exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB (dólares constantes de 2000) **Cuadro 2.4**

	Porcentaje			
	1970	1980	1990	2004
	Exportaciones %			
Colombia	12,0	12,2	15,5	21,9
Promedio Países de América Latina	10,4	9,3	13,4	23,7
Promedio Países de la OCDE	9,5	12,3	14,5	22,5
Promedio Países de Ingreso Medio Bajo	10,3	21,4	21,8	35,4
Promedio Países de Asia del Este y Pacífico	76,8	31,1	26,1	45,2
	Importaciones			
Colombia	13,9	14,1	11,2	22,9
Promedio Países de América Latina	9,8	12,4	11,0	22,9
Promedio Países de la OCDE	10,6	12,0	14,9	23,9
Promedio Países de Ingreso Medio Bajo	11,0	30,0	24,3	31,8
Promedio Países de Asia del Este y Pacífico	81,1	24,6	23,9	39,3

Fuente: *World Development Indicators*, Banco Mundial (2007).

2.6.2 Ahorro e inversión

¿De qué depende la tasa de inversión de un país? De la discusión anterior es claro que para que una economía pueda invertir es necesario que parte de su producto no sea consumido. El *ahorro privado* (S_{pri}) es precisamente la diferencia entre el ingreso disponible después del pago de impuestos y el consumo de los hogares y empresas. Es decir,

$$S_{pri} = Y - T - C, \quad (2.6)$$

Donde T son los impuestos pagados por el sector privado. Por su parte, el *ahorro público* ($S_{púb}$) es la diferencia entre los ingresos percibidos por el Estado, provenientes del recaudo de impuestos principalmente, y su gasto corriente o consumo. Esto es,

$$S_{púb} = T - G, \quad (2.7)$$

Así mismo, la suma de ahorro público y ahorro privado constituye el ahorro doméstico (S_{dom}) y equivale al ingreso total menos el consumo privado y público

$$S_{pri} + S_{púb} = S_{dom} = Y - C - G \quad (2.8)$$

Dada la identidad macroeconómica básica (*Ecuación 1.3*), el ahorro doméstico más el déficit en la balanza de bienes y servicios con el exterior ($M - X$) debe ser igual a la inversión.

$$S_{dom} + (M - X) = I \quad (2.9)$$

Esta identidad es una de las más importantes en cualquier economía. Esencialmente, dice que cuando las importaciones superan las exportaciones de bienes y servicios, el exterior aporta su ahorro para financiar el exceso de importaciones. En este caso, el *ahorro externo* es positivo, lo que complementa el ahorro doméstico y la suma de ambos tipos de ahorro debe ser equivalente a la inversión que se realiza en el país. Es decir,

$$S_{dom} + S_{ext} = I \quad (2.10)$$

Esta ecuación pone de presente que el ahorro es decisivo para mejorar las condiciones de vida de una sociedad. A mayor ahorro, mayor inversión y, por tanto, mayor crecimiento. Por ello, el comportamiento y los determinantes de la tasa de ahorro son temas económicos de gran relevancia. Como los países no pueden endeudarse permanentemente con el exterior, lo que verdaderamente determina la inversión a largo plazo es el esfuerzo de ahorro doméstico. Incluso, en muchos países, el ahorro doméstico y la inversión tienen una correlación casi perfecta, lo cual es paradójico porque sugiere que el ahorro externo desempeña un papel secundario[10]. Ahora bien, ¿de qué depende el ahorro que realizan los sectores privado y público en una economía?

Pese a su importancia, es poco lo que se sabe acerca de los determinantes del ahorro, especialmente el que realizan las empresas y familias (que es el que más pesa).

La teoría tradicional señala que las personas ahorran los incrementos transitorios en sus ingresos, además de ahorrar para la vejez. También cabe esperar que la gente ahorre más cuando suben los intereses que pagan los bancos. Aunque estas teorías suenan razonables, la realidad es que no han podido ser probadas como ciertas, por lo menos en el caso colombiano.

Lo que sabemos es que los jóvenes y los ancianos ahorran poco y que existe una relación inversa entre ahorro público y ahorro privado. Cuando el Gobierno gasta

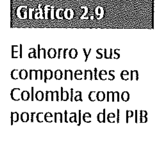
10 Éste es un acertijo no resuelto en la literatura económica, ya que cabría esperar que el ahorro externo cumpliese un papel más importante, dados el avance de la integración económica entre países y la escasez relativa de capital en los países en desarrollo.

más (disminuye su ahorro), el sector privado ahorra un poco más, anticipando futuros impuestos, pero no tanto como para evitar una caída en el ahorro doméstico[11].

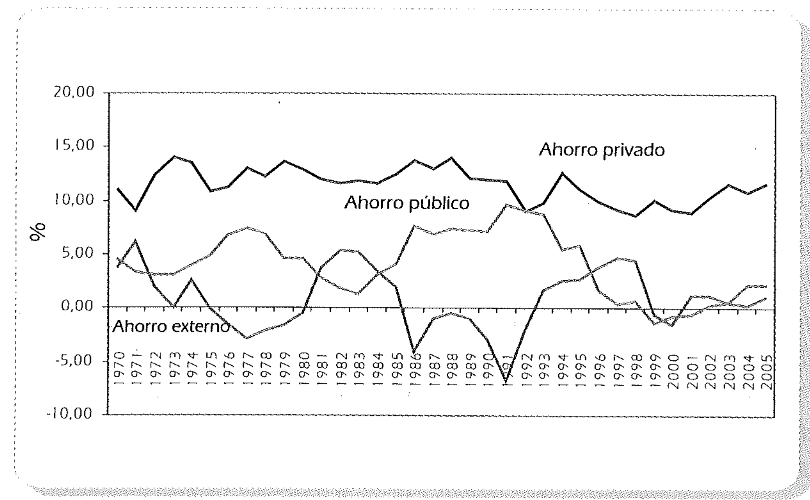
El *Gráfico 2.9* muestra las tendencias a largo plazo del ahorro desagregado en sus tres componentes: público, privado y externo. Cabe destacar que el ahorro privado ha sido relativamente estable, mientras que el ahorro externo ha sido sumamente volátil.

Hasta hace unos años, el ahorro público guardaba una estrecha relación inversa con el ahorro externo debido a la fuerte interdependencia que existió por décadas entre los principales rubros de exportación y las finanzas públicas.

Es decir, cuando caían las exportaciones de café, aumentaba el déficit en la balanza de bienes y servicios (aumentaba el ahorro externo) y caía el ahorro público, debido a los menores ingresos del Gobierno.


Gráfico 2.9

El ahorro y sus componentes en Colombia como porcentaje del PIB



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

Por ello, el ahorro externo actuó como sustituto del ahorro público en la financiación de la inversión en Colombia.

Durante la crisis de fin de siglo cayeron tanto el ahorro externo como el ahorro público, lo que inevitablemente generó una estrepitosa disminución de la inversión.

11 La literatura colombiana sobre este tema es amplia, pero no concluyente. *Ver* los ensayos publicados en Sánchez (1998).

Las perspectivas en materia de ahorro no son muy alentadoras. El ahorro lleva varios años comportándose de manera muy volátil y, peor aún, no se sabe cuál es la fórmula para aumentarlo de manera permanente, aparte de generar un menor déficit fiscal.

2.7 ¿POR QUÉ FLUCTÚA TANTO EL PRODUCTO?

En las secciones anteriores vimos que tanto el consumo como la inversión tienen comportamientos relativamente volátiles. Estas variaciones se reflejan en el PIB, provocando importantes fluctuaciones. Por ejemplo, en 1978, el producto creció 7%, en 1999 cayó 4,3% y en 2007 alcanzó una tasa de crecimiento de 7,7%.

¿De dónde surge esta apreciable volatilidad del crecimiento del PIB? ¿Qué se puede hacer para reducir dicha inestabilidad? Cuando un país tiene una caída prolongada en el producto -dos trimestres consecutivos de contracción configuran lo que se conoce como una recesión- se prenden las alarmas, los temas de crecimiento económico de largo plazo pasan a un segundo plano y toda la atención se centra en cómo salir de la crisis.

La macroeconomía ha estudiado estos temas desde la Gran Depresión del decenio de los treinta, cuando el gran economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946) propuso fórmulas novedosas para enfrentar las recesiones. Éste es un tema del que nos ocuparemos cuando analicemos las políticas fiscal y monetaria; es decir, el manejo del gasto público y del dinero.

En este punto es útil introducir la distinción entre producto potencial, que es el que resultaría del uso pleno de los factores productivos, y el producto que efectivamente se elabora. Este último responde a fenómenos coyunturales, muchos de ellos impredecibles, como cambios súbitos en la demanda mundial, ocurrencia de desastres naturales, malas cosechas, entre otros.

Recesión: término que se utiliza para describir una caída en el producto durante al menos dos trimestres consecutivos.

Debido a que la medición del producto potencial es una tarea difícil, en la práctica los economistas toman un atajo consistente en utilizar el producto tendencial, que es una especie de promedio móvil -es decir, una línea suavizada- del producto observado en años anteriores. Las diferencias entre el producto observado y su nivel de tendencia se conocen como el ciclo económico. Si este componente es positivo, quiere decir que el producto se encuentra por encima de su nivel de crecimiento sostenible a largo plazo.

Separar la actividad económica en un componente de largo plazo y uno cíclico de más corto plazo constituye una metodología razonable para despiezar

Componente cíclico del producto: la diferencia entre el producto observado y su nivel de tendencia.

un fenómeno altamente complejo en dos problemas tratables por separado. Sin embargo, tanto la tendencia como el ciclo de la actividad económica son construcciones teóricas, más que datos directamente observables. Por eso, los economistas le han dedicado muchos esfuerzos a medirlos, sin que todavía exista un pleno consenso al respecto. Es decir, no existe una única medición del ciclo económico colombiano.

El ciclo se caracteriza por su duración y su amplitud:

- La duración es el tiempo que transcurre entre la cima (punto más alto) y la sima (punto más bajo).
- La amplitud es la distancia entre el producto observado y su nivel de tendencia.

Como muestra el *Cuadro 2.5*, la duración de los ciclos se ha acortado bastante: de cerca de 13 años en la primera mitad del siglo a 7 años en las últimas décadas. Por su parte, la amplitud del ciclo fue significativa entre 1905 y 1943, se redujo entre los decenios de los cincuenta y setenta, pero ha vuelto a aumentar recientemente. Estos dos hechos, ciclos cortos y pronunciados, hacen parte del nuevo paradigma de la economía colombiana.

Colombia ha experimentado cuatro grandes períodos de crisis en los últimos cien años, todos ellos asociados con situaciones externas turbulentas:

- La crisis de la década de los treinta (1928-1931) coincidió con la Gran Depresión en el mundo industrializado.
- La crisis del decenio de los cuarenta (1939-1943) coincidió con la Segunda Guerra Mundial.
- La crisis de la década de los ochenta (1979-1983), con el cierre de los mercados financieros y la caída de los precios del café.
- La severa crisis de fin de siglo (1997-2000) fue precedida por uno de los mayores auges de la economía durante todo el siglo pasado. En este caso, la crisis fue resultado del excesivo endeudamiento de hogares, empresas y Gobierno, lo cual generó una gran vulnerabilidad frente al cambio en el entorno financiero mundial que se tornó desfavorable para los países en desarrollo en 1997.

Cuadro 2.5 Características de los ciclos colombianos del siglo XX.

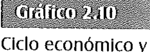
	Duración (años)	Máxima desviación por encima de la tendecia (%)	Mínima desviación por debajo de la tendencia (%)	Diferencia entre el pico y el punto más bajo (puntos)
1905-1918	14	1,4	-3,0	4,4
1919-1931	13	6,8	-5,5	12,3
1932-1943	12	3,9	-5,9	9,8
1944-1951	8	3,4	-2,9	6,3
1952-1958	7	2,2	-2,0	4,2
1959-1967	9	0,8	-2,4	3,2
1968-1977	10	2,3	-1,9	4,2
1978-1985	8	3,5	-3,6	7,1
1986-1991	6	-0,1	-1,9	1,8
1992-1999	7	4,7	-3,4	8,1
Promedios				
1905-1943	13,0	4,0	-4,8	8,8
1944-1967	8,0	2,1	-2,4	4,6
1968-1999	7,8	2,6	-2,7	5,3
1905-1999	**9,4**	**2,9**	**-3,3**	**6,1**

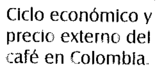
Fuente: Cálculos propios a partir de datos de GRECO y DANE.

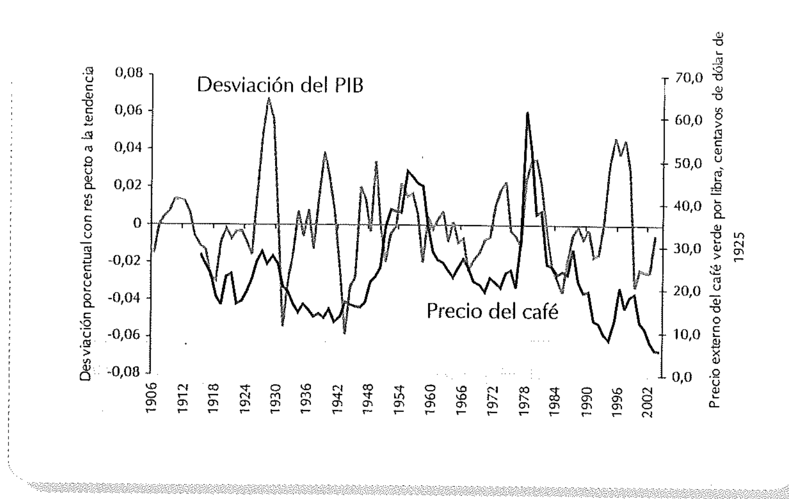
En cierto sentido se repitió la historia de final del decenio de los veinte, cuando el país se endeudó en lo que se denominó en la época la "danza de los millones", para luego verificar que los elevados niveles de gasto financiados con créditos eran insostenibles.

El precio del café también cumplió un papel protagónico en la determinación del ciclo económico durante buena parte del siglo pasado. Como las exportaciones de café representaron en promedio 70% de las exportaciones totales entre 1910 y 1990, un aumento en el precio externo se traducía rápidamente en un mayor ingreso para los caficultores y, por consiguiente, en un mayor consumo de los hogares. El *Gráfico 2.12* ilustra el comportamiento del precio externo del café expresado en dólares constantes de 1925 y el del ciclo económico.

Es claro que las bonanzas cafeteras de 1954-1955, 1975-1978 y 1986 originaron crecimientos del producto por encima de su nivel de tendencia. De manera consecuente con este hecho, una vertiente de la literatura considera que los mecanismos de estabilización del precio interno del café fueron un factor fundamental en la explicación de las menores fluctuaciones económicas de Colombia frente a las de los demás países de América Latina, por lo menos hasta los años ochenta.


Gráfico 2.10


Ciclo económico y precio externo del café en Colombia



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de GRECO y Federación Nacional de Cafeteros.

Recuadro 2.2

LA CRISIS DE 1999

A finales de la década de los noventa, el país experimentó una de las crisis económicas más fuertes de su historia. Después del crecimiento que se percibió a lo largo de 1997, la actividad económica inició un dramático proceso de deterioro, alcanzando una reducción en el PIB de 4,25% en 1999.

Las causas principales están relacionadas con el contagio de la crisis financiera de las economías del Este Asiático y con la vulnerabilidad externa que afrontaba el país en ese entonces, debido al alto nivel de déficit interno y externo, y al excesivo endeudamiento por parte de los agentes económicos.

El aumento sucesivo de las tasas de interés en el país agravó la situación e indujo al incumplimiento en los pagos por parte de los deudores, lo que propició una fuerte caída en el valor de los activos, entre ellos la vivienda, que se redujo más de 30% entre 1995 y 1999. Lo anterior provocó el colapso del sistema financiero colombiano, el descenso del ingreso de los agentes y el deterioro del nivel de consumo de los hogares.

El resultado general está enmarcado en una fuerte caída en la demanda interna a finales de 1999: contracción del 6% en el consumo, reducción de la inversión pública en 14% y desplome de la inversión privada en 35%.

Para solventar la crisis, el gobierno colombiano declaró el estado de emergencia económica y social a finales de 1998. A partir de esto, se tomaron medidas urgentes para fortalecer la situación patrimonial de las entidades del sector financiero, así como para aliviar la situación de los deudores de créditos de vivienda.

2.7.1 ¿Qué determina el ciclo?

Si bien es cierto que en el ámbito teórico existe un relativo consenso alrededor de que el crecimiento de largo plazo está determinado por factores de oferta, tales como la capacidad de innovación, la acumulación de factores y la calidad de las instituciones, no ocurre lo mismo con los determinantes del movimiento cíclico de la actividad económica agregada.

En tal caso los resultados teóricos están más divididos. De hecho, una escuela de pensamiento considera que los factores de oferta –como la productividad– son los principales generadores de las fluctuaciones del producto, contrario a los factores de demanda, como los precios de los productos de exportación, que dicho sea de paso parecen ser los más relevantes en Colombia.

El ciclo económico colombiano a lo largo del siglo XX ha dependido de la situación económica externa. Las cuatro crisis identificadas coinciden con un entorno mundial agitado y desfavorable.

No obstante, la influencia de las condiciones globales ha cambiado radicalmente en las últimas dos décadas: en un principio, los precios del café cumplían un papel importante debido a la dependencia de la economía colombiana con respecto a este producto de exportación. A partir de 1990, los flujos de capitales (es decir, el ahorro externo) y, en cierta medida, las exportaciones de petróleo han sido las variables externas que más influyen sobre el ciclo económico colombiano. Esto también es parte del nuevo paradigma.

RESUMEN

1. El producto interno bruto (PIB) mide el valor de los bienes y servicios finales que se producen dentro de los límites geográficos de un territorio en un determinado período de tiempo.

2. La evolución de la estructura productiva a través del tiempo es de gran interés porque muestra cómo la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra, así como las decisiones empresariales y gubernamentales, pueden estimular ciertas actividades y frenar otras. La pérdida de importancia del sector agrícola y la mayor participación de los servicios son los dos hechos más sobresalientes de la evolución de la estructura productiva colombiana. La importancia del sector agrícola es mayor en Colombia que en los demás países de ingresos similares, mientras que el sector industrial colombiano es pequeño en relación con el tamaño de la economía.

3. En cuanto a su posición geográfica, tanto la producción como la población colombianas se encuentran altamente concentradas en la Región Andina y las costas. Sin embargo, los descubrimientos de petróleo aceleraron la producción de la Orinoquia y la Amazonia en las últimas dos décadas, de la mano de los mayores flujos migratorios desde otras regiones del país.

4. En efecto, Colombia ha sido un caso exitoso de convergencia regional, ya que el ingreso por habitante en los diferentes departamentos ha tendido a nivelarse.

5. La tasa de crecimiento económico en Colombia ascendió continuamente entre el decenio de los cuarenta y de los setenta, pero entre 1980 y 1999 la economía colombiana perdió dinamismo. Esta tendencia se ha revertido desde el año 2000, pues el incremento del producto ha sido notable. En el 2007, el PIB creció un 7,7%, la cifra más alta desde hace veinte años. No obstante, la economía colombiana ha tardado más de 30 años en duplicar el producto por habitante. Si bien el producto per cápita de Colombia en 2005 fue algo inferior al promedio latinoamericano y dentro del grupo de países de ingreso medio bajo, el nivel de producto es significativamente menor que el de los países miembros de la OCDE.

6. En Colombia, así como en la mayoría de países, el consumo privado es el componente más importante del PIB. Los gobiernos también adquieren una parte considerable del producto para consumirlo inmediatamente y proveer bienes y servicios a toda la sociedad, como seguridad, justicia, educación y salud. Por décadas, en Colombia el consumo del Gobierno fue relativamente bajo y estable, pero desde la década de los noventa comenzó a crecer de manera acelerada. Por su parte, la tasa de inversión privada tuvo una caída secular desde mediados de la década de los sesenta hasta comienzos de la década de los noventa, cuando aumentó en forma espectacular. No obstante, el auge resultó insostenible y la inversión cayó de nuevo a los niveles del decenio de los ochenta. La inversión pública ha caído gradualmente desde mediados del decenio de los ochenta, generando una recomposición del papel del Estado en la economía colombiana.

TÉRMINOS CLAVE

- ✓ *ahorro*
- ✓ *crecimiento económico*
- ✓ *cuenta corriente*
- ✓ *demanda agregada*
- ✓ *inversión*
- ✓ *Producto interno bruto (PIB)*
- ✓ *producto per cápita*
- ✓ *sectores económicos*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

I. Responda las siguientes preguntas:

a. ¿Cuál es la diferencia entre el PIB real y el PIB nominal? ¿Cuál es la definición relevante cuando se habla de crecimiento económico?

b. ¿Por qué debe aplicarse la corrección de la paridad de poder adquisitivo (PPA) cuando se hacen comparaciones de producto entre países?

c. ¿Cuáles fueron algunos de los fenómenos que causaron la crisis de fin de siglo (1997-2000)? ¿Existe controversia alrededor del origen de la crisis?

d. ¿Por qué se dice que Colombia fue un caso exitoso de convergencia regional?

e. ¿Cuál es la diferencia entre el producto interno bruto (PIB) y el producto nacional bruto (PNB)? ¿Es relevante esta diferencia para Colombia?

f. ¿Por qué una baja tasa de inversión es sinónimo de bajo crecimiento? ¿Por qué el ahorro es decisivo para mejorar las condiciones de vida de una sociedad?

g. ¿Qué diferencia a la infraestructura del resto del capital físico de la economía?

h. Escriba un ensayo sobre la evolución sectorial de la economía colombiana. Establezca comparaciones internacionales.

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

Curiosamente, la relación ahorro-inversión también es el eje central de la argumentación sobre crecimiento económico en los Capítulos 1 y 6 de la tercera edición del texto *Introducción a la macroeconomía colombiana* publicado por Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner (TM Editores-Fedesarrollo, 1994), que es una magnífica referencia para quienes deseen profundizar en lo ocurrido en el período 1950-1990.

Para quienes tengan una inclinación histórica, una muy buena referencia es el trabajo reciente de Miguel Urrutia y Carlos Esteban Posada, "Un siglo de crecimiento económico", disponible en www.webpondo.org.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4):1231-1294.

Banco de la República, 2002. Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano del Banco de la República. *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

Bonet, Jaime y Adolfo Meisel. 1999. "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995". *Documentos de trabajo sobre economía regional*, Banco de la República, Cartagena de Indias.

Calvo, Haroldo y Adolfo Meisel. 1999. *El rezago de la Costa Caribe colombiana*. Banco de la República, Fundesarrollo y Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

Cameron, Rondo. 1997. *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, Oxford University Press Inc., USA.

Cárdenas, Mauricio. 2005. "El crecimiento económico en Colombia: 1970-2005". *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, 35(2).

Castles, Ian y David Henderson. 2005. "International Comparisons of GDP". *World Economics*, 6(1).

Escobar, Andrés. 2005. "Los ciclos económicos en Colombia". *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, 35(2).

Froot, Kim y Kenneth Rogoff. 1994. "Perspectives on PPP and Long-Run Real Exchange Rates". *NBER Working Paper*, No. 4952.

Gilbert, Milton y Irving B. Kravis. 1954. "An International Comparison of National Products and the Purchasing Power of Currencies: A Study of the United States, the United Kingdom, France, Germany and Italy", OEEC, París.

Palacios, Marco y Frank Safford. 2002. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Editorial Norma, Cali.

Rocha, Ricardo y Alejandro Vivas. 1998. "Crecimiento regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad?" *Revista de Economía del Rosario*, 1(1), Bogotá.

Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. The Penguin Press, Nueva York.

Sala-i-Martin, Xavier. 2002. "The Disturbing Rise of Global Inequality". *NBER Working Paper*, No. 8904, abril.

Sánchez, Fabio, compilador. 1998. *El ahorro en Colombia. Evolución y comportamiento global y sectorial*. Tercer Mundo Editores-DNP, Bogotá.

CRECIMIENTO ECONÓMICO

CAPÍTULO 3

OBJETIVOS

Comprender los factores que inciden en la oferta.

Analizar los determinantes del crecimiento económico.

CONTENIDO

3.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo permite al lector identificar los principales determinantes del crecimiento, que van desde aspectos inmediatos relacionados con los factores de producción -como la educación y la inversión en maquinaria- hasta aspectos más fundamentales como las instituciones, el comercio internacional y la geografía. Adicionalmente se compara la posición de Colombia con la de otros países para identificar hasta qué punto han convergido las condiciones económicas en el país con las del mundo desarrollado.

3.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

Parafraseando a Robert E. Lucas (1988, p. 5) premio Nobel de Economía en 1995, cuando se empieza a pensar en los determinantes y las implicaciones del crecimiento económico, es difícil pensar en algo más importante. Sin crecimiento es prácticamente imposible reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Por ello, no es sorprendente que el crecimiento económico sea una de las ramas más fecundas de investigación en economía, tanto en el ámbito teórico como en el empírico. En los últimos años se han escrito miles de trabajos que buscan explicar por qué unos países crecen más que otros y, sobre todo, qué pueden hacer los países más pobres para acelerar su crecimiento.

La historia mundial de los últimos dos siglos es la historia de los milagros económicos. En el espacio de pocas generaciones, la vida de millones de personas ha cambiado radicalmente. Contrario a lo que comúnmente se piensa, desde el comienzo de la era cristiana hasta el siglo XVIII, la humanidad no registró grandes avances en el nivel de vida. Aunque algunas sociedades fueron más prósperas que otras, el producto por habitante -o lo que podríamos llamar la calidad de vida- se mantuvo prácticamente constante. Todo esto cambió de manera radical desde mediados del siglo XVIII, pero muy especialmente a partir del siglo XIX, cuando algunos países del mundo experimentaron un auge inusitado en la productividad agrícola y manufacturera, liderados por la Gran Bretaña y seguidos por Francia, Alemania, Estados Unidos y Japón. En América Latina, el despegue se tardó más tiempo, hasta finales del siglo XIX.

Este capítulo lo dedicamos a evaluar la experiencia colombiana en materia de crecimiento y a entender, en términos generales, cuáles son sus determinantes. Dicho sea de paso, la experiencia fue exitosa hasta 1980, pero se rezagó durante las

dos décadas siguientes. Desde comienzos del año 2000, el crecimiento ha tenido un importante repunte.

3.3 LA OFERTA: ¿CÓMO SE PRODUCE?

Una pregunta fundamental en economía tiene que ver con la forma como se elabora el producto. Además de materias primas, para producir es necesario combinar factores de producción. Los factores de producción incluyen: mano de obra, capital humano, capital físico y recursos naturales. La forma específica de mezclar factores es lo que se denomina tecnología, análoga a un libro de recetas que enseña cómo combinar los ingredientes para obtener un determinado plato.

El progreso tecnológico es precisamente el resultado de la invención y la innovación que permite encontrar recetas más eficientes; es decir, que obtienen más producto con menos insumos. Por supuesto, el progreso tecnológico no surge en abstracto, sino que depende de los demás factores de producción, como el capital físico y el capital humano que pueden dedicarse a buscar mejores recetas.

> Los factores de producción incluyen: mano de obra, capital humano, capital físico y recursos naturales. La forma específica de mezclar factores es lo que se denomina tecnología.

Más adelante estudiaremos este punto que simplemente plantea que las nuevas tecnologías surgen del conocimiento de trabajadores más educados y capacitados con acceso a mejores equipos.

3.3.1 Mano de obra y capital humano

El trabajo humano es el punto de partida obligatorio en el análisis de los factores productivos. Es evidente que el trabajo humano no es homogéneo; es decir, existen personas con mayores habilidades o conocimientos que les permiten obtener más producto en menos tiempo.

El capital humano capta el conjunto de calificaciones y conocimientos adquiridos por los trabajadores, que aumentan su productividad, en comparación con el trabajador sin ninguna clase de preparación. Aunque el capital humano está íntimamente relacionado con la educación que se obtiene de manera intencional o directa en escuelas o universidades, también puede adquirirse acumulando experiencia en el trabajo. La nutrición y la salud son igualmente importantes, porque las personas mejor alimentadas y más saludables son más productivas en el trabajo.

> El capital humano capta el conjunto de calificaciones y conocimientos adquiridos por los trabajadores, que aumentan su productividad, en comparación con el trabajador sin ninguna clase de preparación.

La inversión en educación y capacitación generalmente se hace en tres etapas:

- La primera sucede durante la niñez y, por ende, depende principalmente del capital humano de los padres.
- La segunda etapa ocurre cuando los individuos se dedican a estudios secundarios, universitarios o en centros de enseñanza técnica y/o vocacional.
- En la tercera y última etapas, cuando los individuos ingresan al mercado laboral, las inversiones en capital humano se realizan en estudios de tiempo parcial y en programas de entrenamiento.

En general, la decisión individual de inversión en capital humano depende de la rapidez del aprendizaje, de las aspiraciones y expectativas de ingresos futuros, de los costos que representa la inversión -tanto los que involucra la formación como los ingresos que dejan de percibirse durante la capacitación misma- y del acceso a recursos financieros. Este último aspecto es crucial porque pocas personas pueden acceder a la educación superior, debido a las restricciones económicas que los obligan a vincularse al mercado laboral antes de concluir su etapa formativa.

Como toda inversión, la formación de capital humano es remunerada por el mercado bajo la forma de mayores salarios, un tema al que regresaremos más adelante. Por ahora basta señalar que en Colombia cada año adicional de educación superior representa incrementos hasta del 15% en los ingresos de los individuos, lo cual implica una elevada tasa de retorno y hace de la acumulación de capital humano una de las mejores alternativas de inversión para cualquier persona.

Al tratarse de un concepto bastante amplio, es difícil medir con precisión el capital humano de una sociedad en un punto del tiempo. Una buena aproximación es el número de años de educación que en promedio ha recibido la población. Pese a que las comparaciones internacionales en este campo adolecen de grandes problemas de información, según el Banco Mundial, la escolaridad promedio de los colombianos fue de 5,3 años en el 2000, que si bien representa un incremento de dos años frente al nivel de 1970, es muy precario en comparación con el de otros países y regiones del mundo, incluyendo a América Latina (*ver Cuadro* 3.1[1]).

Frente a otros grupos de países, las diferencias son aún mayores. La brecha se ha mantenido estable frente a los países de la OCDE (cerca de 4,6 años) y ha aumentado de modo considerable frente a los países del Este asiático y el Pacífico, cuyas tasas de acumulación de capital humano han sido mucho mayores que las de Colombia.

1 Como veremos más adelante (Capítulo 9), los datos nacionales sobre la escolaridad promedio de la población en Colombia difieren por los documentados por el Banco Mundial en las comparaciones internacionales.

Incluso frente a todo el grupo de países de ingreso medio bajo, Colombia se encuentra rezagada.

El cuadro permite concluir que el capital humano sigue siendo escaso en Colombia, tanto en términos absolutos como en relación con el resto del mundo. Sin embargo, en nuestro país cabe destacar que la equidad de género ha mejorado con el tiempo, pues el avance educativo ha sido mayor para las mujeres que para los hombres:

La escolaridad de los hombres se estancó entre 1980 y 1990, mientras que las mujeres aumentaron su escolaridad de manera constante. En 2000, una colombiana tenía en promedio 0,78 años de escolaridad más que un colombiano, mientras que en 1960 la situación era inversa.

Además del capital humano, es necesario tener en cuenta la mano de obra disponible potencialmente, también conocida como población en edad de trabajar (quienes tengan entre 12 y 65 años) que aumentó de 8,8 millones de personas en 1964 a 35,5 millones en el 2007. Este crecimiento representa una oportunidad en términos de posibilidades de mayor crecimiento económico, pero a la vez un reto, porque el mercado laboral debe ser capaz de absorber este fuerte incremento en la oferta de trabajo.

Promedio de años de escolaridad (población mayor de 15 años) **Cuadro 3.1**

	1970	1980	1990	2000
Colombia	3,10	4,40	4,70	5,30
Promedio Países de América Latina	3,80	4,40	5,30	6,10
Promedio de países de la OCDE	7,70	9,20	9,50	10,00
Promedio Países de Ingreso Medio Bajo	3,70	4,54	5,61	6,21
Promedio Países de Asia del Este y Pacífico	5,80	6,90	7,34	8,76

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial (2003).

3.3.2 Capital físico

El continuo proceso de inversión permite acumular un acervo de máquinas, equipos, edificaciones, carreteras o hidroeléctricas, que constituyen el capital físico de la economía. Dicho capital se deprecia con su uso; por esa razón, una parte de la inversión simplemente repone su desgaste natural. Al igual que con el capital humano, no existe una medición exacta del acervo o stock de capital físico en un punto del tiempo. Para ello habría que agregar el valor de todas las máquinas, equipos, edificaciones y obras civiles, lo cual implica complejos problemas contables.

Sin embargo, es posible aproximarse a este valor de una manera indirecta, dado que el capital existente en cada punto del tiempo es resultado de las decisiones de inversión pasadas. Como hay que tener en cuenta que el capital se deprecia y desgasta con el uso y el paso del tiempo, no se puede simplemente sumar la inversión pasada para obtener el acervo de capital actual. Para sortear este problema se aplica el *método de los inventarios perpetuos*.

El método de inventarios perpetuos consiste en tomar un año inicial suficientemente lejano en el tiempo en el cual se supone que el acervo de capital es igual a la inversión que se haya realizado ese año. Es decir, se supone que no existía capital previamente. Para el año siguiente se calcula el nuevo capital como el capital del año anterior menos su depreciación y se le añade la inversión realizada ese año. Repitiendo el ejercicio hasta el presente, se obtiene el stock de capital físico actual como la sumatoria de inversiones previas, adecuadamente depreciadas por su desgaste.

En términos más precisos, el acervo de capital (K) en el período t puede expresarse como:

$$K_t = (1-\delta)K_{t-1} + I_t, \qquad (3.1)$$

Donde I es la inversión y δ es la tasa de depreciación[2]. Al resolver recursivamente se puede llegar a:

$$K_t = \sum_{i=0}^{t} I_i (1-\delta)^{t-i} \qquad (3.2)$$

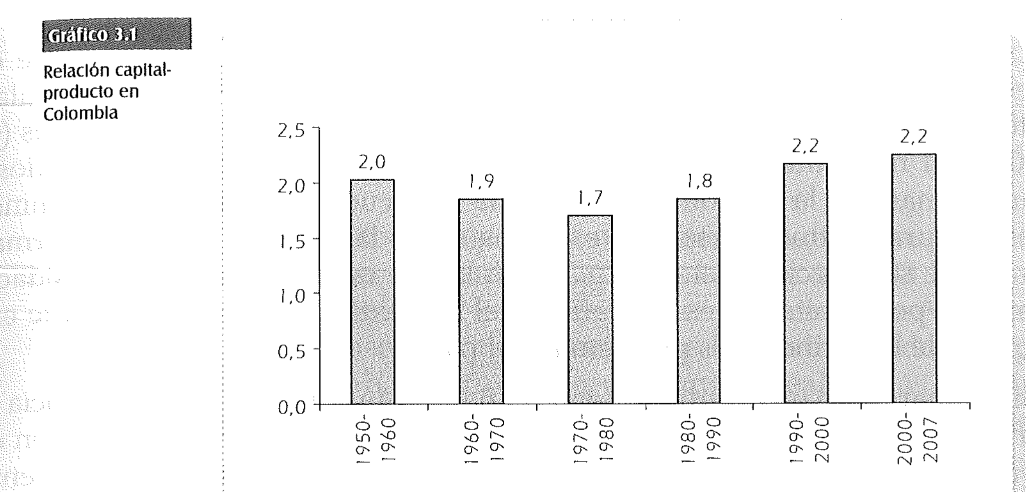
Dada esta metodología, es natural que la evolución del stock o acervo de capital siga de cerca el comportamiento de la inversión, que ha tenido una tendencia descendente, excepción hecha del auge a comienzos del decenio de los noventa. De acuerdo con los cálculos, el valor del acervo de capital en 1999 fue algo así como 2,2 veces el valor del PIB (*ver Gráfico* 3.1). De hecho, a través de los años la tasa de crecimiento del capital físico ha sido menor que la del producto, lo cual implica que ahora se requiere menos capital por unidad de producto. En 1925, se necesitaban 5 pesos de capital para generar un peso de producto. Este resultado puede leerse de dos formas:

2 No todos los bienes de capital se deprecian al mismo ritmo. Convencionalmente, se supone que la tasa de depreciación es de 8% para maquinaria y muebles, de 20% para equipo de transporte, de 2% para vivienda y edificaciones, lo cual aporta una tasa promedio (ponderada por la importancia de cada tipo de capital) cercana al 5%. Esto quiere decir que, en promedio, la vida útil del capital es de 10 años.

Hoy por hoy, un mismo bien de capital se utiliza más eficientemente que en el pasado, pero al mismo tiempo el capital es un factor de producción muy escaso en el país.

Gráfico 3.1

Relación capital-producto en Colombia



Fuente: Cálculos propios a partir de datos GRECO.

3.3.3 Infraestructura

Una parte de la inversión se destina a construir vías, redes de comunicaciones, puertos, hidroeléctricas o acueductos, que conforman un tipo especial de capital físico, denominado infraestructura. La infraestructura física cumple un papel fundamental en el crecimiento porque está estrechamente ligada con la eficiencia del aparato productivo y se hace particularmente relevante en economías que buscan la integración internacional y el acceso a los mercados mundiales, pues el comercio con el resto del mundo requiere costos de transporte y tiempos de envío reducidos.

La infraestructura: es un tipo especial de capital físico. Está constituida por vías, redes de comunicaciones, puertos, hidroeléctricas o acueductos.

La producción de bienes y servicios se beneficia con la presencia de infraestructura física, de tal forma que con la misma cantidad de factores productivos y de insumos, una mejor infraestructura permite producir mayores cantidades de bienes y servicios. Aunque la infraestructura forma parte del capital físico de la economía, se diferencia del resto del capital porque, por su naturaleza misma, muchos productores pueden beneficiarse de ella al mismo tiempo, en contraste con lo que ocurre con una máquina que sólo puede utilizar la empresa que sea su propietaria.

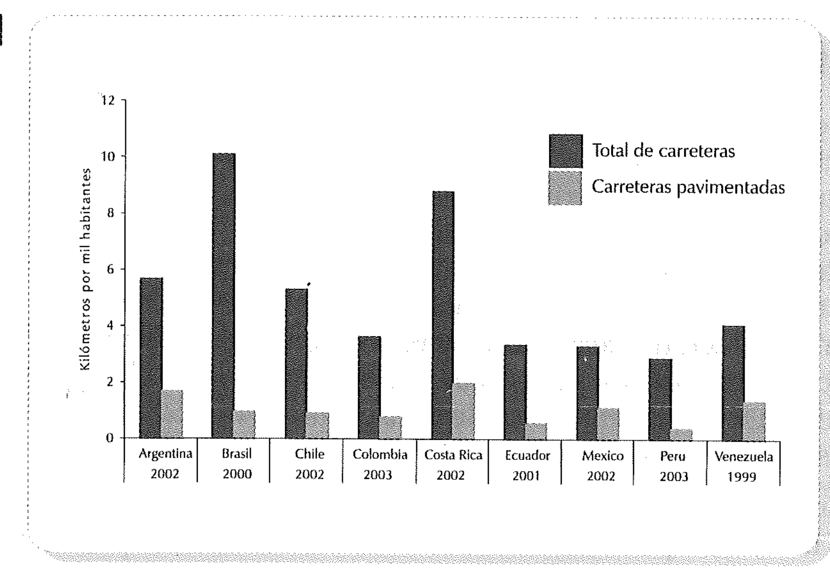
Los efectos de la infraestructura sobre la economía generalmente tienen alcances geográficos limitados, por lo cual las diferencias en infraestructura física pueden ser importantes para explicar el desempeño económico diferencial entre zonas geográficas.

La infraestructura de transporte es quizás el principal componente de la infraestructura física. Dentro de ésta, el transporte terrestre y, en particular las carreteras, son, de lejos, el principal modo de transporte utilizado en el país (cerca del 80% del movimiento de personas y carga se realiza por estos medios). Es común afirmar que la economía colombiana se encuentra rezagada en términos de infraestructura de transporte. Los estudios sobre la materia utilizan información como la que se aprecia en el *Gráfico 3.2*, en la que evidentemente la densidad vial (kilómetros por habitante) es baja aún en el contexto latinoamericano. Éste es, sin duda, uno de los principales problemas del país.

Sin embargo, en un estudio reciente, el Banco Mundial estimó la diferencia entre la infraestructura que tiene Colombia y aquella que debería tener en función de su nivel actual de ingreso y desarrollo. Contrario a lo que comúnmente se piensa, el estudio concluye que los principales problemas están relacionados con la densidad de Internet y la generación de electricidad.

Gráfico 3.2

Infraestructura vial en América Latina.



Fuente: CEPAL y Banco Mundial.

Claro está que en este campo, como en otros, ha habido avances y retrocesos a lo largo de la historia. Por ejemplo, en Colombia –como en muchos otros países– las vías férreas crecieron de manera apreciable hasta mediados del siglo pasado, pero desde entonces han perdido importancia gracias al dinamismo del transporte por carretera. De hecho, las vías férreas pasaron de 565 kilómetros en 1905 a 3.436 kilómetros en 1970, para luego caer a tan solo 1.983 kilómetros en 1999[3]. En contraste, a principios del siglo XX, las carreteras no sobrepasaban los 200 kilómetros, mientras que en 1949 llegaban a un poco menos de 20.000 kilómetros.

Según el último dato disponible del Ministerio de Transporte, actualmente Colombia cuenta con una red vial aproximada de 166.233 kilómetros, de los cuales el 15% (cerca de 25 mil km) se encuentra pavimentado. Aunque esto último significa que esta clase de infraestructura se ha multiplicado casi por cinco en medio siglo, el PIB se ha multiplicado, en términos reales, más de quince veces en el mismo lapso. Es decir, la infraestructura ha crecido a tasas considerablemente menores que el producto.

Si bien el transporte por vía terrestre es el tipo predominante, la infraestructura de transporte aéreo, marítimo y fluvial también desempeña un papel importante para el crecimiento económico. Por una parte, dado que gran parte del territorio nacional está compuesto por zonas montañosas y/o selváticas, en algunos casos el transporte aéreo o por vías fluviales resulta más eficiente que el terrestre.

El aeropuerto de Bogotá, por ejemplo, es el segundo en América Latina en términos de transporte de carga, después del aeropuerto de Ciudad de México. Por otra parte, una proporción importante del comercio colombiano se moviliza a través de los puertos marítimos. De hecho, cerca del 70% de las exportaciones y del 60% de las importaciones totales se movilizan por vía marítima. Actualmente existen ocho grandes zonas portuarias: Santa Marta, la Guajira, el Golfo de Morrosquillo, Cartagena, Barranquilla y Turbo sobre el mar Caribe, y Buenaventura y Tumaco en el Pacífico.

Como con cualquier otro acervo, la infraestructura cambia cada año en función del flujo de inversión que se le inyecte. En el año 2004, la inversión en infraestructura de transporte fue del orden de 1,5 billones de pesos, cifra que representa apenas el 4% de la inversión total anual en el país. Aunque la mayor parte de esta inversión la realiza el sector público, la participación del sector privado ha aumentado en los últimos años, hasta representar una cuarta parte del total invertido.

3 La red férrea se ha recuperado en los últimos años (actualmente su longitud es de 3.154 km, cercana a la que tuvo veinte años atrás), debido a las reinversiones para rehabilitarla realizadas por el sector privado mediante el esquema de concesiones que discutiremos más adelante.

De todas maneras, la inversión en infraestructura de transporte no ha logrado superar un nivel equivalente al 1% del PIB -en muchos años ha sido inferior- que es bajo para una economía con el nivel de ingreso de Colombia. En el Capítulo 6 retomaremos el tema de la inversión pública en infraestructura física en Colombia en las últimas décadas.

3.3.4 La Tecnología: ¿Qué es y cómo se mide?

La disponibilidad de capital físico (privado y público), trabajo y capital humano, es decisiva a la hora de determinar las posibilidades de producción de una economía. Pero la tecnología -es decir, la forma específica como se combinan y mezclan los factores productivos- lo es igualmente o más relevante.

La tecnología es la forma específica como se combinan y mezclan los factores productivos.

Los factores productivos son objetos físicos. La tecnología está constituida por ideas y conceptos abstractos.

De acuerdo con Paul Romer (1990 y 1992) de la Universidad de Stanford, a diferencia de los factores productivos, que son objetos físicos, la tecnología está constituida por ideas y conceptos abstractos. Esto tiene implicaciones importantes, porque si bien los objetos y las ideas son bienes económicos, los primeros hacen referencia a los bienes físicos o a factores productivos que tienen un costo de oportunidad. Es decir, compartir una máquina o el conocimiento adquirido mediante la educación tiene un costo para quien lo posee. Compartir las ideas, en cambio, no implica ningún costo de oportunidad.

El nivel tecnológico de una economía tiene que ver con las ideas que generan las personas.

En general, el nivel tecnológico de una economía tiene que ver con las ideas que generan las personas. Las ideas son las instrucciones que permiten combinar recursos físicos limitados como el capital y el trabajo para producir bienes y servicios más valiosos.

Una nueva idea puede lograr mejorar la eficiencia de un proceso productivo. Esto quiere decir que con los mismos factores productivos se obtiene más producto. Como las ideas pueden utilizarse simultáneamente por muchas empresas, parece posible que en la economía en su conjunto el crecimiento del producto exceda el ritmo de acumulación de factores de producción. Esto implica que las posibilidades de crecimiento son muy amplias y no están limitadas por la disponibilidad de factores productivos.

Ahora bien, conviene señalar que sin capital humano es difícil producir ideas e innovar. De hecho, las personas con mayor nivel de preparación y entrenamiento tienen más capacidad para ensayar, experimentar, conjeturar y formular hipótesis.

Sin capital humano es difícil producir ideas e innovar. Las personas con mayor nivel de preparación y entrenamiento tienen más capacidad para ensayar, experimentar, conjeturar y formular hipótesis.

Por ello, el capital humano, además de contribuir directamente a la producción, lo hace indirectamente a través del mejoramiento de la tecnología.

El capital humano, además de contribuir directamente a la producción, lo hace indirectamente a través del mejoramiento de la tecnología.

El cambio técnico o tecnológico es el incremento en el producto que no puede explicarse por el incremento en los factores productivos. Medir el cambio tecnológico es una tarea difícil a la que los economistas le han dedicado especial atención. Dado que la tecnología no es directamente observable, es necesario encontrar formas indirectas de aproximación. En el apéndice de este capítulo se presenta una metodología convencional en la que la tecnología se mide como la diferencia entre la producción efectivamente observada y la producción explicada por el uso de capital físico, mano de obra y capital humano.

La tecnología se puede medir como la diferencia entre la producción efectivamente observada y la producción explicada por el uso de capital físico, mano de obra y capital humano.

En tal sentido, la tecnología es un residuo no explicado por los factores productivos convencionales. Cuando el producto aumenta más de lo que explican los factores productivos, se habla de cambio técnico positivo. Como esto implica que la mano de obra, el capital físico y el capital humano se vuelven más productivos, comúnmente se habla de un incremento en la productividad total de los factores o PTF. Por supuesto, cuando la PTF cae, quiere decir que algo anda mal en la economía y que con los mismos factores ahora se obtiene menos producto.

Incremento en la productividad total de los factores o PTF significa que la mano de obra, el capital físico y el capital humano se vuelven más productivos.

En síntesis, la productividad es fundamental para entender el proceso de crecimiento económico a largo plazo de cualquier economía. Cuando ocurre una mejora tecnológica, es decir, cuando aumenta la productividad, la economía amplía sus posibilidades de consumo sin incurrir en costo adicional alguno.

Por lo general, los aumentos en la cantidad de capital, trabajo y educación de los países no pueden explicar el aumento en la producción total de la economía, lo cual sugiere que la productividad debe haber aumentado también con el tiempo. Por ello, el crecimiento de la productividad es uno de los elementos más importantes

En síntesis, la *productividad* es fundamental para entender el proceso de crecimiento económico a largo plazo de cualquier economía. Cuando ocurre una mejora tecnológica, es decir, cuando aumenta la productividad, la economía amplía sus posibilidades de consumo sin incurrir en costo adicional alguno.

para entender cómo pueden crecer el producto por trabajador y el nivel de vida de los países.

Un excelente ejemplo del potencial que ofrece la tecnología como multiplicadora de las posibilidades de aumento en la productividad son los recientes adelantos en la tecnología computacional y su impacto sobre la llamada nueva economía. La reducción en los costos de las comunicaciones ha sido ostensible y se ha traducido en mejoras sustanciales en productividad, que los economistas han señalado como la explicación del fuerte crecimiento económico estadounidense en la década de los noventa.

La innovación en el desarrollo de los computadores es un excelente ejemplo de los aumentos en productividad que puede generar una simple reorganización de una misma cantidad de insumos. Los computadores personales de hace diez años y los actuales están construidos con aproximadamente la misma cantidad de plásticos, cables, fibras y metales. No obstante, simples cambios en las interconexiones en su interior han elevado la velocidad de procesamiento en más de 14 veces en menos de una década. Detrás de una nueva forma de organizar las conexiones en un microprocesador, lo que se encuentra es una pequeña pero poderosa idea.

El nuevo paradigma del crecimiento económico argumenta que, más que el capital físico y el capital humano, las diferencias en los niveles de productividad son las que explican las grandes disparidades en los niveles de vida entre países.

Una comparación entre Estados Unidos (el país con mayor nivel tecnológico en el mundo) y Colombia puede evidenciar este hecho. El estadounidense promedio produce cinco veces más de lo que produce un colombiano. Es decir, un norteamericano produce en tan sólo dos meses y medio lo que un colombiano en todo un año. Esta diferencia en lo que produce un trabajador no puede explicarse únicamente por las diferencias en los niveles de capital físico y humano.

Aunque es cierto que los norteamericanos cuentan con mayores niveles de escolaridad y mayor dotación de máquinas por persona, las diferencias en la cantidad de factores productivos no son suficientes para explicar por qué los estadounidenses son cinco veces más productivos que los colombianos.

De hecho, estas diferencias sólo explican la mitad de la brecha. Podríamos tener el mismo nivel de capital humano por trabajador y la misma cantidad de máquinas por unidad de producto que tienen los trabajadores en Estados Unidos y en todo caso no lograríamos obtener el mismo nivel de producto por cada trabajador.

La otra mitad de la brecha se explica porque en Estados Unidos los trabajadores cuentan con tecnologías muy superiores que les permiten producir más bienes y servicios con menos cantidad de factores de producción. Por esto debemos preguntarnos ¿qué puede generar diferencias tan marcadas en los niveles de productividad entre países? Estas ideas no son nuevas. A principios del siglo XX, Joseph Schumpeter (1912) ya había señalado que el crecimiento económico estaba fundamentado en el progreso científico y tecnológico.

La revolución industrial es un buen ejemplo de una serie de desarrollos tecnológicos, como la energía de vapor, los ferrocarriles o la organización de la producción en cadena, que permitieron producir de manera mucho más eficiente. Pero tal cantidad de nuevas ideas no surgió por casualidad. Fue necesario que ocurriera un cambio institucional en Inglaterra, que garantizó a los generadores de ideas derechos de propiedad sobre ellas[4].

Los inventores no son genios solitarios que repentinamente se iluminan, sino personas y empresas que dedican tiempo y dinero a lo que hoy día conocemos como investigación y desarrollo. Por supuesto, esto requiere instituciones políticas que garanticen los derechos de propiedad sobre las ideas; es decir, que ofrezcan monopolios a quienes las producen, pero que por otro lado incentiven la competencia entre los creadores de ideas para generar ideas superiores a las anteriores. Esto es lo que Schumpeter denominó destrucción creativa: el proceso mediante el cual las nuevas ideas destruyen la rentabilidad de las anteriores.

Por ejemplo, cada empresa productora de software tiene garantizados los derechos de ser la única beneficiaria de los códigos que desarrolle, pero la competencia es intensa y da pie a un desarrollo tecnológico muy acelerado en esa industria (*ver Recuadro 3.1*).

Destrucción creativa: es el proceso mediante el cual las nuevas ideas destruyen la rentabilidad de las anteriores.

4 En el Capítulo 4 estudiaremos más a fondo la relación entre instituciones, derechos de propiedad, productividad y crecimiento a largo plazo.

Recuadro 3.1

ECONOMÍA Y CULINARIA

Lo que ocurre en el aparato productivo es muy similar al funcionamiento de una cocina. Así como en la economía se utilizan capital, trabajo y conocimientos para producir bienes y servicios, en la cocina se utilizan hornos, batidoras y neveras (capital físico) y cocineros con diferentes niveles de educación y experiencia (mano de obra y capital humano). En este ejemplo podemos pensar en la infraestructura como un tipo especial de capital físico que le permite al cocinero reducir los tiempos de transporte y comunicación entre la bodega, la nevera, la batidora y el horno.

Las recetas son análogas a la tecnología, pues determinan las combinaciones de insumos necesarios para elaborar un plato. Las posibilidades de innovación de un cocinero entrenado y experimentado son inmensas. Con pocos ingredientes puede contar literalmente con millones de formas alternativas de combinarlos. Si mediante la experimentación con diversas combinaciones, el cocinero encuentra una receta que le permite obtener más producto con los mismos insumos, habrá generado un aumento en su productividad.

El cocinero que desarrolla una receta querrá beneficiarse económicamente de su innovación. Por ejemplo, estará dispuesto a venderla a un editor que quiere publicarla o la pondrá en el menú de su restaurante para atraer a más comensales. Aunque con más hornos y horas de trabajo se podría producir más, con seguridad, muchos hornos y muchas horas de trabajo (o muchos cocineros en la misma cocina) no serían capaces de aumentar la producción de manera sostenida, mientras que las innovaciones tecnológicas, como nuevas recetas, pueden aumentar la producción indefinidamente. *Seguramente muchas combinaciones de insumos no resultan en platos agradables, pero no hay duda de que una gran cantidad de posibles recetas no han sido exploradas.*

Esto pone de presente que al igual que en la economía, la innovación en la cocina no sólo se basa en el descubrimiento de grandes ideas como el horno microondas, sino también en las pequeñas ideas que simplemente reorganizan procesos productivos, y que una tras otra pueden conducir a aumentos muy considerables de la productividad.

Muchas de las ganancias en productividad provienen de lo que los japoneses denominan "mejoramiento continuo". Por ejemplo, si la elaboración de un plato requiere 30 pasos independientes, habría en total 2,65 x 1032 (30!) formas diferentes de organizar este proceso productivo. Con seguridad, sería absurdo implementar muchas de ellas, pero siempre habrá formas hasta el momento no ensayadas, y es muy probable que la secuencia particular que se utiliza no sea la mejor de todas.

3.4 DIFERENCIAS DE INGRESOS ENTRE PAÍSES: ¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA?

Cuando se observan diferencias tan grandes como las que reporta el *Cuadro 2.1* en el capítulo anterior, vale la pena preguntarse si con el paso del tiempo la brecha de ingresos entre países ricos y pobres ha tendido a cerrarse o si, por el contrario, se ha ampliado aún más. Puesto en otros términos, ¿el producto por habitante de los países pobres tiende a largo plazo a converger con el de los países ricos? Es decir, ¿existe algún grado de convergencia en los niveles de ingreso entre países? La realidad es que no. Por infortunio, las diferencias de ingreso entre países ricos y pobres se han incrementado.

La falta de convergencia ha sido tema central en la literatura económica reciente. Existen cientos de trabajos que tratan de explicar por qué las desigualdades de ingreso entre países han ido en aumento. Lant Pritchett (1997), de la Universidad de Harvard, ha mostrado que las brechas en los niveles de ingreso entre países eran mucho menores en 1870 que en la actualidad. En ese entonces, el ingreso por habitante de Estados Unidos (el país más rico) era 8,7 veces mayor que el del país más pobre, mientras que ahora es ¡45 veces mayor! Visto desde otro ángulo, la varianza o la dispersión actual en el ingreso por habitante (corregido por PPA) de los diferentes países del mundo es 20% mayor a la que existía en la década de los años setenta.

En los ochenta, las teorías señalaban que mientras más pobre fuera una nación más rápido debería ser su crecimiento. Ahora la hipótesis aceptada es que existe convergencia condicionada a que los países sean similares en algunas dimensiones importantes, como su nivel educativo, su posición geográfica e incluso la orientación de sus políticas.

Esta realidad ha asestado un duro golpe a las teorías vigentes hasta la década de los ochenta, las cuales predecían que mientras más pobre fuera una nación más rápido debería ser su crecimiento (*ver Recuadro 3.2*). Como esto no ocurrió, la teoría se reformuló. Ahora la hipótesis aceptada es que existe convergencia condicionada a que los países sean similares en algunas dimensiones importantes, como su nivel educativo, su posición geográfica e incluso la orientación de sus políticas.

Bajo las citadas circunstancias restrictivas, se puede demostrar que se han cerrado las brechas de ingresos por habitante en ciertos grupos de países. El mejor ejemplo es la Unión Europea (UE), cuyos habitantes tienen hoy ingresos similares, en abierto contraste con la situación cincuenta años atrás. También es cierto que entre los países desarrollados –es decir, los miembros de la OCDE– ha habido convergencia, en el sentido de que los países con un menor ingreso por habitante en 1950 han crecido más rápidamente que aquellos que gozaban de un mayor nivel de ingreso en ese

año. Angus Maddison (1982) también ha documentado la existencia de convergencia entre 1870 y 1979 para el club de dieciséis economías más avanzadas[5].

Recuadro 3.2

¿POR QUÉ SE ESPERA QUE HAYA CONVERGENCIA?

La convergencia económica se define como la reducción de las disparidades del ingreso entre países ricos y pobres a través del tiempo. Puesto en palabras simples, se dice que hay convergencia cuando las economías más pobres tienden a crecer más rápido que las más ricas, de manera que el diferencial de ingresos entre éstas se reduce. Dentro de la literatura económica se destacan principalmente dos mecanismos que pueden explicar el fenómeno de la convergencia.

Como se explica más adelante, la producción és el resultado de la combinación de los factores, como la mano de obra, el capital humano, el capital físico y los recursos naturales. El principal argumento teórico a favor de la convergencia supone la existencia de rendimientos decrecientes en el uso del capital. Esto significa que el producto aumenta cada vez menos en la medida en que el capital va aumentando. En otras palabras, a medida que el capital se acumula, el crecimiento será menor.

Dado que en los países o regiones pobres el capital es un factor relativamente escaso, su contribución al crecimiento será mucho más alta que en las economías ricas. Por ello, con cada unidad adicional de capital en los países pobres el producto crecerá mucho más que en los países ricos. Por ende, como el capital **rinde** cada vez menos a medida que se acumula, el crecimiento en los países pobres tenderá a ser mayor que el de los países ricos.

El segundo mecanismo a través del cual se puede dar la convergencia está relacionado con la dinámica del progreso tecnológico. En la medida en que (como se verá posteriormente) la tecnología está conformada por ideas y conceptos abstractos, ésta puede transmitirse desde los países desarrollados hacia los menos desarrollados. Así, los países pobres pueden absorber tecnologías más avanzadas y adecuarlas a sus necesidades, sin tener que asumir los costos y el tiempo necesario que involucra el desarrollo tecnológico. La difusión tecnológica puede, entonces, ser vital para reducir la brecha de ingresos entre países, ya que las economías menos desarrolladas no deben **reinventar la rueda** para utilizarla.

5 Sin embargo, la evidencia se debilita cuando se incluyen otros siete países que eran ricos en 1870 (como Argentina), pero que han tenido un comportamiento pobre desde entonces.

Ahora bien, la divergencia entre el ingreso promedio de los países ricos y pobres no necesariamente implica que las diferencias entre personas se hayan ampliado. Aunque parezca una sutileza, el punto es importante porque puede ocurrir que los cinco o diez países más pobres –aquellos que más se han distanciado de los países ricos– sean muy poco poblados. Si, además, el ingreso de los países más poblados –como la India y China– crece y converge hacia los países más ricos, es posible que la mayor desigualdad entre países no necesariamente implique mayor desigualdad entre personas.

De acuerdo con Xavier Sala-i-Martín (202, p. 109), profesor de la Universidad de Columbia, esto es precisamente lo que ha ocurrido desde 1978, cuando la China, el país donde reside el 20% de la población mundial, inició un proceso de liberalización y apertura al exterior que ha significado un enorme progreso económico para cientos de millones de personas. No cabe duda que desde entonces se ha cerrado la brecha entre el ingreso promedio de la China y el de los países de la OCDE. Una década más tarde, la India –el segundo país más poblado– también adoptó una serie de políticas que permitieron su despegue económico (*ver Recuadro 3.3*).

Estos dos fenómenos significaron que una tercera parte de la humanidad experimentó un acercamiento a los niveles de ingreso de los países ricos, aunque no sobra advertir que todavía la brecha es enorme. Además, solo dos países, entre 198, son los que acortan distancia frente al mundo desarrollado, mientras que en decenas de países ocurre todo lo contrario. Por ello, es posible que, si bien las diferencias en el ingreso entre países han aumentado, las desigualdades económicas entre personas comenzaron a reducirse en 1978.

Vale la pena mencionar que si bien dos países que representan un 30% de la población mundial están saliendo de la pobreza, los países del África subsahariana se han empobrecido cada vez más en las últimas décadas.

En el caso específico de Colombia, en general, se ha encontrado que las diferencias en los niveles de ingreso entre países desarrollados y el nuestro han permanecido relativamente estables desde mediados del siglo pasado. De hecho, el ingreso por habitante colombiano durante todo el siglo pasado fue aproximadamente una quinta parte del producto por habitante en Estados Unidos. En este sentido, no se cerró la brecha, aunque tampoco se amplió. Desde el punto de vista de tasas de crecimiento del producto per cápita, el desempeño colombiano desde la década de los sesenta ha sido levemente mejor que el del resto de países de América Latina, pero el desempeño latinoamericano promedio ha sido inferior al del promedio mundial.

Entre 1960 y 1995, el crecimiento del producto por habitante de la región fue de 1,1% anual, mientras el mundo, en el mismo período, creció a una tasa aproximada de 2%. Una diferencia de casi un punto porcentual en el crecimiento del producto

por habitante a lo largo de 35 años ha implicado un rezago considerable y cada vez mayor de nuestra región respecto al resto del mundo (*ver Recuadro 3.4*).

No obstante, en América Latina ha existido una relativa convergencia dentro de la región. Existe evidencia de que los países relativamente más pobres de América Latina, una vez se tienen en cuenta las diferencias en sus niveles de capital humano, infraestructura e incluso en la calidad de sus políticas públicas, han crecido un poco más que los más ricos.

Recuadro 3.3

EL DESPEGUE ECONÓMICO DE LA INDIA

La India prácticamente no tuvo crecimiento en su producto por habitante entre 1600 y 1870. Entre 1870 y 1947 (año de su independencia), la Corona británica se preocupó por construir infraestructura para explotar las materias primas que contribuyeran a la industrialización inglesa, pero no hubo ningún interés en educar y atender la salud de la población del subcontinente. ¡En el momento de la independencia, la tasa de alfabetismo era de 17% y la esperanza de vida de 32,5 años! Adicionalmente, mientras su crecimiento por habitante promedio fue apenas de 0,2%, el de Inglaterra fue de 1% (*ver* Jeffrey D. Sachs, 2005).

Las reglas coloniales dejaron a la India alérgica al comercio internacional y a la inversión extranjera. Después de la independencia, el país adoptó un modelo de autarquía, es decir, un modelo de economía cerrada y regulada.

De acuerdo con Isher Judge Ahluwalia (2005), a partir de 1980, comenzaron las reformas, no debido a una crisis, sino por el descontento de un esquema intervencionista que no logró generar crecimiento y desarrollo social. Se buscó mejorar la productividad industrial mediante una mayor apertura a las fuerzas del mercado y el desarrollo de la infraestructura por medio de la inversión pública. Pero el exceso de gasto público generó un alto déficit fiscal (¡en 1990-91 era de 9,4% del PIB!) y una rápida acumulación de deuda. Entre 1991 y 1996, una serie de reformas buscó abrir la competencia doméstica y extranjera, lo cual aceleró el crecimiento en todos los sectores a un promedio anual de 6,7%. Se liberalizó el comercio, se incentivaron las exportaciones y se permitieron importaciones de bienes de capital y de consumo.

Poco a poco se eliminaron las trabas a la inversión extranjera. Entre 2001-2003, el proceso tomó un nuevo impulso con énfasis en las privatizaciones (aluminio, carros, etc.) y la inversión extranjera. El mercado decidió que la India competiría internacionalmente en el sector de tecnologías de información que se convirtió en el motor del crecimiento. Para esto ha sido fundamental la existencia de mano de obra muy bien calificada, parte de la cual había emigrado a Estados Unidos, para después establecer relaciones de negocios con su país de origen.

Para Dani Rodrik y Arvind Subramanian (2004), el cambio de actitud –que se vio reflejado en políticas de reducir restricciones a la capacidad instalada de las industrias, eliminación de controles de precios y reducción de impuestos corporativos– tuvo tanto impacto gracias a las condiciones iniciales de calidad de las instituciones y de avances en el sector manufacturero. Con el incremento en la productividad del trabajo y de los factores comenzó el fuerte despegue en 1980. El crecimiento promedio anual en los años ochenta fue de 5,6%, con una alta estabilidad relativa. La India tuvo un desempeño inferior al promedio de los países analizados hasta 1980, pero a partir de ese año ha estado por encima de los demás mercados emergentes. La productividad ha sido su motor, pues explica más del 60% del crecimiento.

Recuadro 3.4

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO COMPARATIVO DE COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XX

Con anterioridad al siglo XIX y a la primera revolución industrial, las diferencias en ingreso por habitante entre todas las economías del mundo eran relativamente pequeñas. A partir de la primera y segunda revoluciones industriales (máquina de vapor, ferrocarriles, producción en masa) y de la consolidación de la democracia y sus instituciones desde finales del siglo XVIII, los países de Europa occidental, Norteamérica y Australia empezaron un proceso muy dinámico de industrialización, gracias al cual crecieron a altas tasas de manera sostenida durante todo el siglo XIX, mientras los países de América Latina, Asia y África seguían presentando tasas de crecimiento económico muy modestas.

En el campo de la historia económica, el período durante el cual la brecha en el nivel de producto de unas y otras economías se amplió considerablemente se conoce como la "Gran Divergencia".

Durante el siglo XX, las economías desarrolladas crecieron a tasas sostenidas aunque menores que las que presentaron durante el siglo XIX. Por su parte, Japón empezó a crecer a altas tasas desde finales del siglo XIX, en tanto que varios países del Este asiático también iniciaron un rápido proceso de industrialización a partir del final de la Segunda Guerra Mundial (Corea del Sur, Malasia, Indonesia, Singapur y Hong Kong).

En el caso de la región latinoamericana, el crecimiento promedio a lo largo del siglo pasado fue muy similar al del mundo desarrollado, aunque algunos países tuvieron períodos estelares como Argentina entre 1900 y 1930 y Brasil entre 1950 y 1970. En términos de desempeño relativo, la brecha de ingresos que surgió durante el siglo XIX no ha podido cerrarse. Este caso ha sido, en particular, el de Colombia cuya tasa promedio anual de crecimiento durante el último siglo ha sido de apenas 2%.

El *Gráfico 2.3* presenta la evolución del PIB por habitante colombiano en relación con el de cuatro regiones del mundo a lo largo del siglo pasado. Como se observa, durante la primera mitad del siglo, el ingreso por habitante en Colombia fue de alrededor del 35% del ingreso por habitante de un país promedio desarrollado (miembro de la OCDE), y después se redujo levemente a alrededor de un 30% (línea punteada). Esto quiere decir que las tasas de crecimiento de Colombia fueron muy parecidas a las de los países desarrollados durante todo el período, aunque un poco menores en las décadas de los años cincuenta y sesenta, cuando la economía estadounidense presentó altas tasas de crecimiento económico.

Al compararnos con el resto de América Latina, puede verse que el colombiano promedio ha sido, desde 1900, un poco más pobre que el latinoamericano promedio. En efecto, el ingreso por habitante ha oscilado alrededor del 80% del promedio latinoamericano, aunque repuntó un tanto durante los años ochenta y noventa, especialmente por el pobre desempeño económico del resto de América Latina, debido a los efectos de la crisis de la deuda, que fueron menos severos en Colombia.

Finalmente, resulta interesante comparar el desempeño económico de Colombia con el de los países del Este europeo, así como del Este asiático.

Frente a ambos grupos de países, el gráfico resalta el golpe que significó en ambos la Segunda Guerra Mundial. Antes de esta guerra, el ingreso colombiano resultaba muy similar al de estos países. Durante la guerra, el producto por habitante en Colombia se duplicó en relación con el de este grupo de países. No obstante, a partir de entonces, y gracias a la rápida industrialización en el Este asiático, el colombiano promedio es, en términos relativos, cada vez más pobre. Mientras en 1950 la relación entre el PIB per cápita colombiano y el de Asia del Este era de 2 a 1, en la actualidad es de 0,6 a 1. Los países del Este de Europa también han presentado un mejor desempeño comparativo promedio, especialmente desde la caída del muro de Berlín a finales de los años ochenta.

En perspectiva comparada, el desempeño histórico de Colombia frente al resto del mundo, durante el siglo XX, ha sido poco satisfactorio, porque el país no ha logrado cerrar la brecha de ingreso frente a los países desarrollados y se ha visto rezagado frente a otros grupos de países que iniciaron un proceso de industrialización exitoso durante el siglo XX.

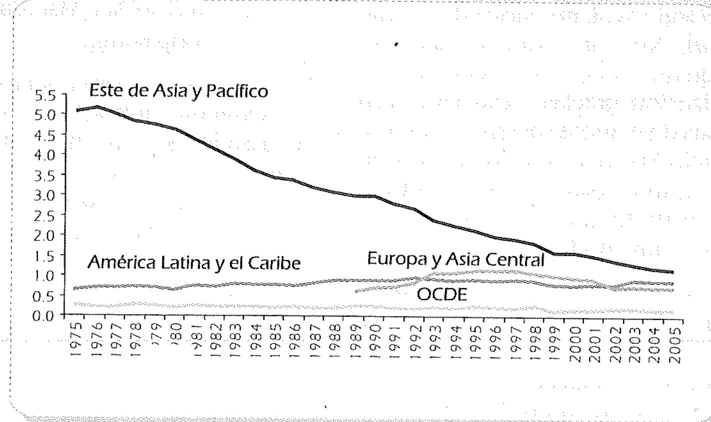


Gráfico 3.3

Ingreso relativo por habitante en Colombia durante el siglo XX

Fuente: World Tables, Mark 6.1 y World Development Indicators, 2007.

¿Por qué unos países crecen y se enriquecen, mientras que otros se quedan rezagados? Esta es una de las preguntas más apasionantes en economía y su respuesta tomaría volúmenes completos. A lo largo de este libro tratamos de explicar por qué el ingreso por habitante de Colombia se ha quedado rezagado, no solo frente al de los países desarrollados, sino en comparación con el de muchos otros en desarrollo que incluso estaban peor que Colombia hace tres o cuatro décadas.

Para adelantar algunas de las respuestas que ofrecemos, por ahora vale la pena señalar que los países que más éxito han tenido son precisamente aquellos en donde se ha adoptado la economía de mercado; es decir, aquellos que han estado más abiertos al comercio internacional y la inversión extranjera, lo cual les ha permitido adoptar mejores tecnologías.

Pero, existen puntos de vista completamente opuestos. Numerosos economistas, tanto en los países desarrollados como en el mundo en desarrollo, consideran que las naciones pobres han sido explotadas, que el capital extranjero no promueve el desarrollo y que los precios que recibimos por nuestras exportaciones son demasiado bajos.

La conclusión natural de este enfoque es que los países pobres deben protegerse, no sólo mediante la adopción de barreras frente al capital extranjero y los productos provenientes del mundo industrializado, sino además formando bloques para aumentar el precio de los productos que exportan.

Las teorías opuestas a la economía de mercado tienen bastante aceptación popular y hacen parte de la retórica a la que se recurre con mucha frecuencia cuando se aborda el tema del desarrollo. Pero la realidad es que las teorías de la explotación eran más fáciles de argumentar cuando el mundo en desarrollo estaba bajo el dominio imperial de los colonizadores.

Existe mucha evidencia acerca del aprovechamiento de los recursos naturales de las colonias, sin que los colonizadores se hubieran preocupado por desarrollar buenas instituciones e invertir en la educación y salud de las poblaciones colonizadas.

En el mundo moderno el argumento de la explotación debe recaer en otra clase de explicaciones. La verdad es que mucha gente quisiera creer que la pobreza de la mayoría de las naciones es causada por la riqueza de unos pocos países, algo similar a lo que mucha gente señala como la causa de las diferencias de ingreso dentro de un país.

Un punto de vista diría que los países que más éxito han tenido son aquellos en donde se ha adoptado la economía de mercado, aquellos que han estado más abiertos al comercio internacional y o la inversión extranjera.

Otro punto de vista señalaría que las naciones pobres han sido explotadas, que el capital extranjero no promueve el desarrollo y que los precios que recibimos por nuestras exportaciones son demasiado bajos; por lo tanto, los países pobres deben protegerse del capital y de los productos provenientes del mundo industrializado. Además, se deben formar bloques para aumentar el precio de los productos que exportan.

¿Usted qué opina?

¿La pobreza de la mayoría de las naciones es causada por la riqueza de unos pocos países? ¿O nuestro éxito o fracaso surge de nuestras propias decisiones?

Aunque siempre es atractivo encontrar culpables, la verdad es que es difícil hallar evidencia que demuestre que los países que despegan y crecen lo hacen a expensas de otros que se estancan y quedan rezagados.

Nuestro punto de vista es que las principales razones de nuestro éxito o fracaso se encuentran en nuestras propias decisiones. De allí la importancia de entender cómo funciona nuestra economía y qué podemos hacer para mejorar su desempeño.

3.5 ¿QUÉ DETERMINA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

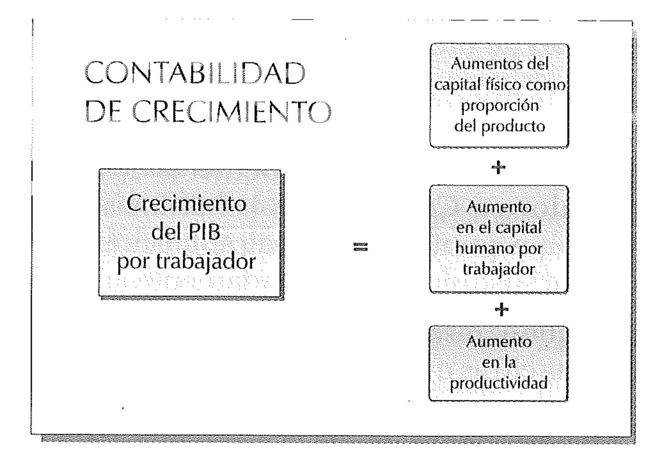
3.5.1 La contabilidad del crecimiento

Sabemos que para producir es necesario combinar los factores de producción, lo cual, por definición, implica que para aumentar la producción es preciso tener más factores y mejorar la tecnología. De acuerdo con la metodología convencional, que se desarrolla en el apéndice para quienes tengan una inclinación matemática, el crecimiento del producto por trabajador -que es ligeramente diferente al producto por habitante- puede descomponerse en la suma de tres elementos:

- Aumentos en el capital físico como proporción de producto.
- Aumentos en el capital humano por trabajador.
- Aumentos en la productividad.

Expresado en términos más simples, el producto por trabajador aumenta cuando hay más máquinas para producir, cuando la mano de obra es más educada y cuando se eleva la eficiencia de los procesos productivos.

En el *Cuadro 3.2* se ilustran los resultados de la descomposición. Se aprecia que el crecimiento del producto por trabajador alcanzó su máximo nivel en los años setenta (1,74% por año), para luego descender a 0,75% en los años ochenta y 0,53% en los noventa. Entre 2001 y 2004, se elevó nuevamente a 0,88% por año.



Contribución al crecimiento en el producto por trabajador. Cuadro 3.2

Crecimiento en:	PIB por trabajador	=	Relación Capital / Producto	+	Capital humano por trabajador	+	Productividad
1961-1970	1,34		-0,45		0,82		0,98
1971-1980	1,74		-0,21		0,98		0,95
1981-1990	0,75		0,27		1,01		-0,54
1991-2000	0,53		1,00		0,89		-1,36
2001-2004	0,88		2,49		0,76		-2,39

Fuente: Cárdenas (2005).

Es interesante notar que, a lo largo de todo el período de 1960 a 2004, el aumento promedio en la escolaridad de la población ha sido un factor positivo que ha contribuido a elevar año tras año el producto por trabajador en proporciones relativamente estables. Por sí solo, el aumento en el logro educativo habría originado un incremento en el producto por trabajador entre 0,75% y 1% por año.

Si la productividad y la relación capital/producto (intensidad del capital físico) se hubieran mantenido constantes, el producto por trabajador habría aumentando en cerca de 1% por año debido a los logros educativos del país.

Desde 1980 en adelante, la economía ha atravesado por un proceso de intensificación en la utilización de capital físico por unidad de producto, lo cual tiene un efecto positivo sobre el producto por trabajador. En los años noventa, aunque la mayor relación capital/producto pudo haber aumentado el producto por trabajador en 1% por año, en realidad esto no ocurrió. Por razones que todavía son materia de discusión, la productividad total de los factores se ha contraído desde 1980, lo cual

ha neutralizado parte de las ganancias en escolaridad y en la mayor utilización de capital físico por unidad de producto.

De hecho, la productividad es la variable que domina los resultados. Estos ejercicios revelan que el crecimiento (o decrecimiento) de la productividad -y no la acumulación de capital- es lo que está detrás de los cambios en la dinámica del producto por trabajador en Colombia en las últimas décadas. Antes de 1980, la productividad aportó un punto porcentual al crecimiento del producto por año. Después de ese año, ha sustraído aproximadamente la misma cantidad por año.

Algunos afirman que es resultado de la mayor internacionalización de la economía colombiana, aunque las cifras que vimos atrás indican que tanto exportaciones como importaciones representan un bajo porcentaje del producto, de manera que quienes promueven estas hipótesis ignoran que la economía colombiana es poco abierta en la práctica.

¿Qué explica la reversión de la productividad desde entonces? Ésta es una pregunta difícil de responder.

Otros argumentan que el menor crecimiento es resultado de un paquete de reformas adoptado a comienzos del decenio de los noventa, que redujo el nivel de intervención estatal en la economía. Esta tesis es históricamente incorrecta porque la desaceleración antecedió las reformas (en efecto, el menor crecimiento fue un poderoso motivo para justificar los cambios estructurales de la economía colombiana). Además, en los sectores donde ha habido más desregulación, como los servicios financieros y las comunicaciones, el crecimiento ha sido más alto.

En este libro señalamos otros posibles responsables. Veremos que el menor crecimiento ha tenido mucho que ver con el deterioro institucional debido a la intensificación del conflicto y la delincuencia en las últimas décadas. También es cierto que el rápido y desordenado crecimiento del Estado colombiano -que, como veremos en el Capítulo 6, ha generado un elevado endeudamiento- es parte de la explicación. Por último, la agenda de reformas de la década de los noventa fue intensa pero incompleta. Todavía existen muchas áreas de la economía que no funcionan eficientemente. El mercado laboral es una de ellas, tema que estudiaremos en el Capítulo 9.

Para entender la desaceleración del crecimiento económico colombiano de las últimas décadas es necesario, entonces, comprender por qué razones ha disminuido la productividad. En el próximo capítulo exploraremos algunas de las razones por las cuales la producción de nuevas ideas, la adaptación de ideas extranjeras y los incentivos para utilizar con eficiencia el capital físico y humano se han debilitado.

No es una coincidencia que justamente en las últimas dos décadas se hayan presenciado aumentos extraordinarios en las tasas de criminalidad en Colombia,

ligadas de manera estrecha a los grupos armados ilegales y al narcotráfico. Hasta ahora hemos identificado cómo ocurre el crecimiento económico -o, en su defecto, el estancamiento- pero no hemos respondido por qué ocurre.

Resulta entonces fundamental explicar la acumulación de capital físico y capital humano y el aumento en la productividad que son efectivamente los factores que permiten producir más año a año. ¿Qué determina la acumulación de capital? ¿De qué depende la innovación? ¿Cuáles son los factores que explican el cambio tecnológico? Estas preguntas nos obligan a buscar los determinantes del crecimiento, un tema elusivo, pues es difícil señalar con precisión las respuestas.

¿Qué determina la acumulación de capital? ¿De qué depende la innovación? ¿Cuáles son los factores que explican el cambio tecnológico?

3.5.2 Los determinantes próximos

A lo largo de este capítulo hemos esbozado algunos de los determinantes del crecimiento que la literatura ha llamado próximos. Hemos visto que la acumulación de factores de producción y el crecimiento tecnológico generan aumentos en la producción agregada de la economía. En efecto, existe evidencia de que los países con mayores tasas de inversión y de ahorro presentan tasas de crecimiento económico mayores. Lo anterior resulta casi obvio, porque los recursos que se dirigen al ahorro y, por ende, a la inversión, están destinados a ampliar la capacidad productiva futura de la economía.

La ampliación de la capacidad productiva se logra no sólo mediante la inversión en capital físico, como máquinas, edificaciones o computadoras; el ahorro también está dirigido a desarrollar la infraestructura física, como las carreteras, las redes eléctricas o las redes telefónicas. Los trabajos empíricos sobre crecimiento han encontrado que la disponibilidad de infraestructura física tiene un efecto importante sobre las tasas de crecimiento económico. Esto puede deberse a que la infraestructura amplía la capacidad productiva de todas las empresas que tengan acceso a ella, por lo cual tiene un efecto multiplicador.

En una economía, los hogares también destinan parte considerable de su ahorro a invertir en capital humano. El crecimiento de este factor productivo, mediante la educación y el entrenamiento, aumenta la eficiencia de la mano de obra. Las decisiones de inversión en educación se parecen mucho a las decisiones de inversión en capital. Es de esperarse que las familias decidan educarse si encuentran económicamente atractivo y rentable hacerlo. En este sentido, la educación proveída directamente por el Estado y el financiamiento de la educación privada son elementos fundamentales para que la población logre aumentar su capital humano.

Es decir, el Estado desempeña un papel importante, porque debe garantizar las condiciones para que las familias tengan acceso al crédito para financiar su educación y debe asegurar que toda la población tenga un mínimo de educación.

Determinantes del crecimiento

Próximos	*Fundamentales*
• Inversión en capital físico	• Buenas instituciones
• Inversión en infraestructura	• Condiciones geográficas
• Inversión en capital humano	• Integración con la economía global
• Mejoras en productividad	

Otro determinante próximo del crecimiento económico son el desarrollo y la penetración del sistema financiero. Éste, en términos muy generales, capta el ahorro de los hogares y lo canaliza hacia los proyectos de inversión de las empresas.

El sistema financiero, en términos muy generales, capta el ahorro de los hogares y lo canaliza hacia los proyectos de inversión de las empresas.

Por tanto, de la eficiencia y la capacidad que el sistema tenga para realizar esta tarea fundamental depende no sólo que el ahorro de los hogares logre efectivamente traducirse en inversión –en capital, infraestructura o educación–, sino además que los hogares encuentren atractivo ahorrar en el sistema financiero y que las empresas encuentren rentable llevar a cabo sus inversiones. La importancia del sistema financiero es tal que le dedicaremos un estudio más profundo en el Capítulo 8.

Otro elemento importante, en especial en las economías abiertas al intercambio comercial y financiero con el resto del mundo, es el desempeño mismo de la economía mundial y lo que los economistas llaman los choques externos. Cuando una economía destina gran parte de su producción a la exportación y ocurre una caída del precio de dichos productos en los mercados internacionales, el crecimiento económico del país podría verse debilitado.

Los estudios empíricos han hallado que los episodios de deterioro en las condiciones externas han afectado negativamente el crecimiento económico de las economías latinoamericanas.

Finalmente, cabría señalar que el papel que cumple el Estado dentro de la economía, como agente económico y como árbitro y regulador del sector privado, es un determinante primordial del desempeño de la economía y, por consiguiente, de su capacidad para generar crecimiento económico.

La estabilidad de las políticas macroeconómicas, la calidad de la regulación y la carga impositiva son productos directos de las políticas implementadas por los gobiernos y afectan las decisiones de las empresas para invertir o innovar, así como las decisiones de los hogares para trabajar o educarse; es decir, para ampliar la capacidad productiva de la economía.

Un ambiente macroeconómico inestable –altos niveles de inflación, volatilidad de la tasa de cambio, grandes déficit fiscales, etc.– genera incertidumbre sobre la rentabilidad futura de las inversiones y, en consecuencia, reduce la disponibilidad de los empresarios para llevarlas a cabo. Así mismo, tasas impositivas demasiado altas reducen la rentabilidad de las inversiones.

Las condiciones macroeconómicas no sólo afectan las decisiones de inversión de las empresas y hogares; también afectan la disposición de los inversionistas extranjeros para radicar su capital en el país.

La calidad de la regulación económica es importante. Esto se debe a que numerosas actividades y muchos sectores de la economía presentan ineficiencias debido a las denominadas fallas de mercado. Por ejemplo, existen sectores, como los de la prestación de servicios públicos que, por sus características particulares, presentan niveles de competencia muy bajos. Al existir muy pocas empresas ofreciendo dichos servicios, es necesario que el Estado vigile y supervise su comportamiento para evitar que cobren precios muy elevados.

Las áreas potencialmente sujetas a la regulación estatal son muy amplias, pero dicha regulación enfrenta la dificultad de tener que reducir la ineficiencia en esos mercados sin imponer costos muy elevados a las empresas que participan en ellos.

3.5.3 Determinantes fundamentales

La discusión anterior inevitablemente nos enfrenta al siguiente problema: aunque está claro que una economía necesita altos niveles de ahorro e inversión, sistemas financieros fuertes y políticas gubernamentales apropiadas para gozar de tasas de crecimiento económico altas, todavía no llegamos al fondo del problema:

¿Qué determina la disposición de una sociedad para ahorrar e invertir más?

¿Por qué algunos países logran desarrollar sistemas financieros más eficientes o cuentan con gobiernos capaces de implementar políticas públicas de calidad?

Si los economistas han descubierto los ingredientes necesarios para lograr crecimiento económico, ¿por qué existen aún muchos países estancados en la pobreza, con gobiernos que implementan sistemáticamente políticas de mala calidad, acompañadas de bajas tasas de ahorro e inversión?

Los estudios más recientes sobre crecimiento han hecho hincapié en los determinantes fundamentales del crecimiento. La idea es preguntarnos por qué algunos países tienen gobiernos que implementan políticas macroeconómicas más estables, tienen una mejor regulación o mayores tasas de inversión que otros. Debe haber algunas razones de fondo que expliquen esto.

Los economistas han hecho énfasis en el papel de tres posibles factores en la explicación del desempeño a largo plazo de las economías: la geografía, las instituciones y el comercio internacional.

- Algunas condiciones geográficas propias de algunas regiones podrían imponer altos costos a las sociedades que las habitan.
- Las instituciones -formas de organización social y económica- podrían afectar críticamente los incentivos del sector privado para invertir, o de los gobiernos para implementar políticas beneficiosas para la mayoría de la población.
- La integración internacional puede significar la posibilidad de aprovechar las ventajas económicas que ofrece el proceso de globalización.

Las instituciones han recibido cada vez más atención en la literatura reciente que muestra cómo la forma en que las sociedades deciden organizarse económica y políticamente, cómo los derechos de propiedad que adoptan, el papel del Estado a través de las estructuras regulatorias y la calidad de las burocracias, entre otros, son determinantes para el crecimiento. Éste es un tema de tal trascendencia para Colombia, que dedicamos todo el próximo capítulo a su discusión.

La integración con la economía mundial es otra dimensión a la que le dedicamos un capítulo porque la evidencia internacional respalda fuertemente la visión según la cual el proceso de desarrollo se estimula en presencia de mayor interacción con el resto del mundo. No hay buenos ejemplos de economías cerradas que hayan tenido éxito económico.

Cabría terminar con la discusión sobre el papel de la geografía, uno de los factores que se han señalado recientemente como uno de los posibles determinantes fundamentales del crecimiento, y que podríamos considerar verdaderamente exógeno, es decir que no podemos controlar. Empecemos por acá.

Geografía e instituciones

Desde la niñez hemos aprendido que vivimos en un país geográficamente privilegiado. Es algo que repiten los libros de texto de la enseñanza secundaria, con gran arraigo en nuestra sabiduría popular: tenemos dos costas, tres cordilleras, todos los climas posibles, uno de los mayores grados de biodiversidad del planeta, muchas especies únicas, varias cosechas al año, abundante riqueza en recursos naturales, incluyendo el agua. En fin, la lista es larga. Pero esto, infortunadamente, no es lo que tienen en mente algunas nuevas teorías sobre el crecimiento económico.

De hecho, contrario a lo que pensamos, algunos autores sugieren que Colombia tiene una situación geográfica desventajosa, mientras otros argumentan que dichas características ambientales y geográficas no son en sí mismas perjudiciales ni favorables al crecimiento económico.

Éste es uno de los debates contemporáneos más álgidos, pues mientras que economistas como Jeffrey Sachs afirman que las condiciones geográficas son las causantes del rezago económico de los países en desarrollo, otros argumentan que la geografía pudo haber desempeñado un papel solamente indirecto, al haber moldeado en el pasado las formas de organización de la sociedad. Quienes defienden esta tesis argumentan que más bien la persistencia de malas instituciones es el factor limitante de nuestro desempeño económico.

Autores como Engerman y Sokoloff (1999) o Acemoglu, Johnson y Robinson (2002) argumentan que las diferentes dotaciones de factores, en los tiempos de la conquista europea de América, influyeron en el tipo de instituciones que los conquistadores implantarían posteriormente. En los lugares de climas tropicales aptos para la agricultura de plantación como el Caribe o el Brasil, la esclavitud resultaba muy rentable.

Los lugares tropicales presentaban condiciones de alta mortalidad para los europeos, por lo cual el asentamiento en ellos no resultaba muy atractivo.

En lugares con altas densidades de población indígena prehispánica y recursos de fácil extracción aparecieron otras instituciones como la encomienda.

Los escenarios anteriores habrían generado sociedades muy desiguales en términos de la distribución del poder político y económico. En contraste, en los lugares donde las condiciones climáticas favorecían la agricultura a pequeña escala y ofrecían ambientes menos propicios para las epidemias y enfermedades, los europeos encontraron más atractivo establecerse masivamente y desarrollar instituciones que garantizaran igualdad ante la ley. La distribución de la riqueza y el poder político fue mucho más equitativa.

> Quienes hacen énfasis en la geografía, consideran que la existencia de condiciones tropicales es un factor que restringe el crecimiento.

Quienes hacen énfasis en la geografía, consideran que la cercanía con respecto al

Ecuador –y más específicamente la existencia de condiciones tropicales– es un factor que restringe el crecimiento. La razón principal es que las tecnologías de producción son específicas a la ecología, pues una cosa es cultivar en el trópico y otra muy distinta en los climas templados característicos de los países con estaciones.

La brecha tecnológica entre climas tropicales y climas templados se va ampliando con el tiempo.

Como el desarrollo de la tecnología se ha concentrado en países con estaciones y la actividad de innovación tiende a acelerarse en la medida en que nuevos desarrollos van llevando a otros, la brecha tecnológica entre climas tropicales y climas templados se va ampliando con el tiempo.

Otros factores como la urbanización han acrecentado aún más estas diferencias. Cuando la productividad de la agricultura se eleva, aumenta la migración del campo a la ciudad, donde es más fácil proveer educación y salud, lo que redunda en más capital humano e innovación. Para esta vertiente, estar en el trópico aumenta enormemente la probabilidad de que un país sea pobre porque no logra aumentar la productividad agrícola, acelerar la migración a las ciudades y mejorar el acceso a los servicios sociales más básicos. Lo mismo ocurre con los países sin costas, o con aquellos con buena parte de su territorio y población lejos de las costas, lo que les impide ser competitivos en el comercio internacional.

Lo anterior, no obstante, deja sin contestar otra pregunta: ¿Por qué algunos países pudieron desarrollar tecnologías de producción adecuadas a sus propias condiciones ambientales, mientras otros no? Y aún más, ¿por qué algunos pocos países tropicales han logrado un crecimiento económico exitoso?

Pero ¿por qué algunos pocos países tropicales han logrado un crecimiento económico exitoso?

Quienes consideran que la geografía no es un determinante fundamental del crecimiento económico, argumentan que las diferencias institucionales entre los países templados y los países tropicales son las que han incentivado el desarrollo de tecnologías apropiadas en los primeros, y han limitado la innovación en los segundos. Esta corriente argumenta que, dado que la geografía no cambia significativamente en el tiempo, es difícil conciliar una teoría geográfica del desarrollo económico con el hecho de que algunas regiones prósperas del mundo, hace siglos o milenios, sean ahora pobres.

En cambio, las regiones actualmente más ricas fueron en el pasado zonas de bajas densidades demográficas y culturas poco complejas. Comparemos, por ejemplo, el Perú con Estados Unidos hace 500 años, o Egipto con la Península Escandinava hace 4.000 años.

Para cerrar esta sección es importante señalar que los tres determinantes fundamentales del crecimiento –geografía, instituciones e integración internacional– interactúan, de manera que es un ejercicio relativamente estéril tratar de establecer cuál de los tres es el más importante. Como mencionamos, la geografía influye sobre la forma como un país puede integrarse con la economía mundial, más allá de las propias políticas que ese país adopte. Es decir, la geografía afecta el comercio. También es cierto que las instituciones tienen relación con la geografía.

De hecho, los países con mayor incidencia de enfermedades infecciosas fueron colonizados por imperios cuyo interés fue extraer recursos naturales, más que promover asentamientos que propiciaran el desarrollo de las instituciones locales. También es cierto que mejores instituciones estimulan el comercio internacional y que más interacción con el resto del mundo mejora las instituciones locales.

RESUMEN

Este capítulo se dedicó a estudiar los determinantes del crecimiento económico y la experiencia colombiana en esta materia. Los puntos principales discutidos en el capítulo se resumen a continuación.

1. Para producir es necesario combinar factores de producción: la mano de obra, el capital humano, el capital físico y los recursos naturales. La forma específica de mezclar factores es lo que se denomina tecnología. El progreso tecnológico es precisamente el resultado de la invención y la innovación que permiten obtener más productos con menos insumos. Por supuesto, el progreso tecnológico no surge en abstracto, sino que depende de los demás factores de producción, como el capital físico y el capital humano. El nuevo paradigma económico argumenta que, más que el capital físico y el capital humano, las diferencias en los niveles de productividad son las que explican las grandes disparidades en los niveles de vida entre países.

2. Cuando se observan diferencias en el producto por habitante entre países ricos y pobres, vale la pena preguntarse si con el paso del tiempo esta brecha ha tendido a cerrarse o si, por el contrario, se ha ampliado aún más. La evidencia sugiere que existe convergencia condicionada a que los países sean similares en algunas dimensiones importantes, como su nivel educativo, su posición geográfica e incluso la orientación de sus políticas.

3. En general, se ha encontrado que las diferencias en los niveles de ingreso entre países desarrollados y Colombia han permanecido relativamente estables desde mediados del siglo pasado. A su vez, en América Latina ha existido una relativa convergencia dentro de la región.

4. La reducción en el crecimiento en las últimas décadas ha sido producto de una caída importante en los niveles de productividad total de los factores, lo que hemos llamado la tecnología. La desaceleración del crecimiento, a partir de 1980, no ha sido el resultado de una menor acumulación de capital físico por unidad de producto ni de capital humano por trabajador. Por el contrario, estos dos factores crecieron a tasas muy saludables que por sí solas habrían generado un crecimiento anual de 1,68% en el producto por trabajador. La caída en la productividad le restó 0,95 puntos porcentuales al crecimiento anual en el producto por trabajador.

5. Dentro de la literatura se ha hecho énfasis en el papel de los determinantes fundamentales del crecimiento a largo plazo de las economías: la geografía, las instituciones y el comercio internacional. Algunas condiciones geográficas propias de estas regiones podrían imponer altos costos a las sociedades que habitan en ellas; las instituciones podrían afectar críticamente los incentivos del sector privado para invertir o de los gobiernos para implementar políticas beneficiosas para la mayoría de la población y la integración internacional puede significar la posibilidad de aprovechar las ventajas económicas que ofrece el intercambio.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *crecimiento económico*
- ✓ *capital físico*
- ✓ *capital humano*
- ✓ *productividad*
- ✓ *geografía*
- ✓ *instituciones*
- ✓ *integración internacional*
- ✓ *oferta*
- ✓ *factores de producción*
- ✓ *tecnología*
- ✓ *mano de obra*
- ✓ *infraestructura*

APÉNDICE: LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN Y LA CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO

En este apéndice se desarrolla el marco teórico de la contabilidad del crecimiento, basado en una función de producción. La discusión sobre factores, producción y productividad la han expresado los economistas en términos matemáticos que permiten entender las relaciones entre las variables económicas de una manera simple.

En particular, los economistas expresan la relación entre los factores de producción y la producción agregada mediante una función de producción. Ésta es simplemente una relación que establece cuánta producción física se obtendría con cada posible combinación de factores productivos, que se expresa en los términos más generales de la siguiente manera:

$$PIB = F(A,K,H) \qquad (3.13)$$

En la anterior ecuación,

- A representa la tecnología.
- K es el acervo de capital físico.
- H es el acervo de capital humano (que incluye la mano de obra y su nivel educativo).

Esta función capta la relación positiva que existe entre la tecnología y los factores de producción, de una parte, y la producción, de otra. Es decir, aumentos en el capital humano o en el capital físico se traducen en aumentos en la producción. El cambio tecnológico –las mejoras en la tecnología– también conduce a mayor producción.

La función de producción puede tomar formas específicas que permiten simplificar aún más las cosas. Una de las más utilizadas es la función Cobb-Douglas, que puede escribirse como:

$$F(K,H,A) = K^{\alpha}(AH)^{1-\alpha} \qquad (3.14)$$

Esta función tiene además dos propiedades que la hacen particularmente útil: rendimientos constantes a escala y rendimientos marginales decrecientes en cada factor de producción.

Los rendimientos constantes a escala se refieren a que un aumento de K y H en una determinada proporción genera un incremento equivalente en el PIB. Los rendimientos marginales decrecientes se refieren a que a medida que aumenta la cantidad utilizada de un solo factor, los aumentos en el PIB son cada vez proporcionalmente menores. Estos supuestos sobre la función de producción pretenden capturar el comportamiento real de las economías.

Los exponentes α y 1-α indican la proporción del ingreso total que remunera al capital físico y al capital humano, respectivamente. En el caso colombiano, se ha estimado que α es igual a 0,4. Es decir, aproximadamente 40% del PIB es ingreso que remunera a los propietarios del capital y 60% es ingreso que remunera a los trabajadores.

Adicionalmente, el capital humano puede expresarse como un compuesto de horas de trabajo y cantidad de educación. Con frecuencia, los economistas suponen que el capital humano está relacionado exponencialmente con la cantidad de educación de los trabajadores. Cada unidad de mano de obra (L_t) es entrenada con E_t años de escolaridad. La mano de obra ajustada por capital humano está dada por la función:

$$H_t = e^{\phi(E_t)} L_t \qquad (3.15)$$

De acuerdo con esta especificación, la función $\phi(E)$ refleja la eficiencia de una unidad de mano de obra con E años de escolaridad, relativa a una sin escolaridad ($\phi(0) = 0$). A más años de educación, mayor la eficiencia de cada hora de trabajo y, por ende, mayor capital humano. La derivada $\phi'(E)$ mide el efecto de un año adicional de escolaridad sobre la eficiencia, lo que corresponde a los retornos a la educación. La función de producción se puede rescribir en términos del producto por trabajador, ($y \equiv Y/L$) que llamaremos y_t. Así:

$$y_t = \left(\frac{K_t}{Y_t}\right)^{\alpha/(1-\alpha)} h_t A_t \qquad (3.16)$$

Donde h es el capital humano por trabajador. Para obtener la tasa de crecimiento del PIB por trabajador se expresa la ecuación anterior en logaritmos y se obtiene su primera diferencia:

$$\Delta \ln y_t = \frac{\alpha}{1-\alpha} \Delta \ln\left(\frac{K_t}{Y_t}\right) + \Delta\varphi(E_t) + \Delta \ln A_t \qquad (3.17)$$

Donde Δ representa el cambio en la variable respectiva. De acuerdo con esta ecuación, el crecimiento del producto por trabajador (el término del lado izquierdo) es igual a la suma de tres componentes:

1. Aumentos en la relación capital/producto.
2. Aumentos en la escolaridad de los trabajadores.
3. Crecimiento de la productividad.

Como el cambio en la productividad no es observable directamente, puede calcularse como un residuo de la siguiente manera:

$$\Delta \ln(A) = \Delta \ln(y) - \Delta\varphi(E) - \frac{\alpha}{1-\alpha} \Delta \ln\left(\frac{K}{Y}\right) \qquad (3.18)$$

Ésta es la ecuación básica de la contabilidad del crecimiento, con la cual se estimaron los resultados del *Cuadro 3.2*.

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

1. Responda las siguientes preguntas:
   a. ¿Por qué la divergencia entre el ingreso promedio de los países ricos y pobres no necesariamente implica que las diferencias entre personas se hayan ampliado?
   b. ¿Cuáles son los principales determinantes del crecimiento económico? ¿Cuál es la diferencia entre los determinantes próximos y los fundamentales? Explique el debate que existe entre los economistas al respecto.
   c. ¿Qué diferencia a la infraestructura del resto del capital físico de la economía?

2. Escriba un ensayo acerca de la evolución de los factores productivos en Colombia.

LECTURAS RECOMENDADAS

El Grupo de Estudios del Crecimiento Económico (GRECO) del Banco de la República ha hecho algunas de las contribuciones más interesantes a la documentación y análisis del crecimiento económico colombiano, con un tratamiento algo más avanzado que el de este capítulo. En particular, se recomienda leer el texto: *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, del Banco de la República (2002).

- Capítulos 1 a 3: para quienes deseen contar con más información acerca de la construcción de las series históricas para Colombia y las características del crecimiento durante el último siglo.

- Capítulos 4 y 5: para profundizar en la relación ahorro, inversión y crecimiento económico, tanto desde una perspectiva teórica, como empírica.

Una excelente aplicación de los modelos recientes de crecimiento económico al caso de América Latina y el Caribe se encuentra en César Calderón, Pablo Fajnzylber y Norman Loayza, *Economic Growth in Latin America and the Caribbean, Stylized Facts, Explanations and Forecasts*, publicado por el Banco Mundial en el año 2005.

Este es uno de los trabajos más completos que hace parte de una literatura amplia y en expansión que trata de entender por qué América Latina ha crecido en las últimas décadas a menor ritmo que otras regiones del mundo. Otro de interés es el de De Gregorio y Lee (2003).

Escobar (2005) es una referencia útil para quienes deseen profundizar sobre las características y determinantes del ciclo económico colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

Ahluwalia, Isher Judge. 2005. "Indian Economy: New Pathways to Growth and Development", en Ayres y Phillip Oldenburg, editores. *India Briefing: Take off at Last*? Alyssa. Oldenburg, Asia Society. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Cárdenas, Mauricio y Adriana Pontón. 1995. "Growth and Convergence in Colombia: 1950-1990". *Journal of Development Economics*, 47(1):5-37.

Cárdenas, Mauricio. 2005. "El crecimiento económico en Colombia: 1970-2005". *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, 35(2).

De Gregorio, José y Jong-Wha Lee. 2003. "Growth and Adjustment in East Asia and Latin America". *Documentos de Trabajo*, Banco Central de Chile, No. 245.

DeLong, Bradford y Laurence Summers. 1991. "Equipment Investment and Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2):445-502.

Engerman, Stanley y Kenneth Sokoloff. 1999. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States", en Stephen Haber, editor. *How Latin America Fell Behind*, Stanford University Press. Disponible en español como: Haber, Stephen, compilador. 1999. *Cómo se rezagó América Latina. Ensayos sobre las historias de Brasil y México, 1800-1914*. Fondo de Cultura Económica.

Haber, Stephen, compilador. 1999. *Cómo se rezagó América Latina. Ensayos sobre las historias de Brasil y México, 1800-1914*. Fondo de Cultura Económica.

Heston, Allan, Robert Summers y Bettina Aten. 2002. *Penn World Table Version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), disponible en http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php

Lucas, Robert E., Jr. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22(2):3-42.

Pritchett, Lant. 1997. "Divergence, Big Time". *Journal of Economic Perspectives*, 11(3):3-17.

Rodrik, Dani y Arvind Subramanian. 2004. "From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mistery of the Indian Growth Transition". *NBER Working Paper*, No. 10376, marzo.

Romer, Paul. 1990. "Endogenous Technical Change". *The Journal of Political Economy* (98): S71-S102.

________. 1992. "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development*. Washington, D.C., pp. 62-69.

Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. The Penguin Press, Nueva York.

Schumpeter, Joseph. 1912. *Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

Summers, Robert y Alan Heston. 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988". *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2):327-68.

ECONOMÍA E INSTITUCIONES

CAPÍTULO 4

OBJETIVOS

Identificar las instituciones políticas y su relación con la economía.

Discutir el impacto del conflicto armado sobre la situación económica del país.

Analizar el desarrollo institucional colombiano y establecer su incidencia en el desarrollo económico.

CONTENIDO

4.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo comparamos el desarrollo institucional colombiano en diversas áreas que incluyen los riesgos de expropiación, la protección de los derechos de propiedad, la gobernabilidad, los costos de transacción y la calidad de las políticas públicas. Se realiza una breve descripción del conflicto armado interno, sin duda el principal problema institucional que afecta al país. Allí se revisa la literatura sobre los costos económicos y fiscales del conflicto, que son considerables.

También se analizan las instituciones políticas y su relación con la economía, con especial atención en los cambios introducidos por la Constitución de 1991.

4.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

Desde que Adam Smith publicó, en 1776, la *Riqueza de las naciones*, los economistas han reconocido que la eficacia para garantizar el orden y la ley es fundamental a la hora de generar progreso económico. Esta vieja idea ha tenido un impresionante resurgimiento en años recientes. De hecho, se ha conformado una escuela de pensamiento que considera a las *instituciones* como la clave en la explicación de por qué existen diferencias tan grandes en los niveles de ingreso por habitante entre países.

Pero, el término instituciones tiene múltiples interpretaciones. A lo largo de este libro, así como en la literatura económica reciente, lo entenderemos como el conjunto de normas jurídicas y culturales que condicionan las formas de interacción social. En pocas palabras, entenderemos a las instituciones como las reglas del juego y no como organizaciones o entidades. Es importante resaltar que este concepto no solo abarca las estructuras de poder político de una sociedad, sino también aquellas normas y patrones de comportamiento colectivo consuetudinario. La cultura, por ejemplo, nos indica cómo actuar en muchísimas situaciones sin tener que pensar y evaluar con exactitud todas las posibles alternativas e implicaciones de nuestras acciones.

La idea central es que las instituciones afectan todas las fuentes del crecimiento que vimos en el capítulo anterior. Resulta intuitivo pensar que con unas reglas del juego claras y estables, los agentes económicos toman sus decisiones con la certeza de recibir los beneficios esperados, lo cual aumenta los incentivos a invertir. Por tanto,

países con mejores instituciones logran mayor inversión en capital físico y humano y utilizan dichos factores con más eficiencia. Ésta es la clave para que un país crezca rápidamente.

De acuerdo con Douglas C. North, premio Nobel de Economía en 1993, las instituciones se clasifican en formales e informales. Las primeras son aquellas que están codificadas en documentos y respaldadas por un poder coercitivo; las informales hacen alusión al conjunto de reglas que han surgido de prácticas comunes y que no requieren un soporte material para ser cumplidas por los individuos. En este capítulo se pretende abordar específicamente la relación entre instituciones formales y crecimiento económico.

> Las instituciones formales están codificadas en documentos y respaldadas por un poder coercitivo.

Las instituciones formales surgen de un proceso político. Entonces, la esfera política es fundamental para las decisiones económicas. Es igualmente importante distinguir entre el ambiente institucional y los arreglos institucionales. El primero es el conjunto de reglas políticas, sociales y legales que establecen el marco básico bajo el cual se llevan a cabo la producción, el intercambio y la distribución. Los arreglos institucionales son los acuerdos o contratos específicos que gobiernan la forma como los agentes económicos pueden cooperar o competir. Los costos asociados con la posibilidad de que los individuos lleguen a acuerdos mutuamente beneficiosos se conocen como costos de transacción.

> Las instituciones informales son reglas que han surgido de prácticas comunes como resultado de los patrones culturales.

El papel de las buenas instituciones consiste precisamente en reducir estos costos, de tal manera que sea posible la cooperación entre individuos por medio de transacciones. Mientras dichos costos se reduzcan, existe la posibilidad de que los individuos interactúen en las esferas económicas de tal manera que todos se beneficien. Ocurre, sin embargo, que no todos los mercados enfrentan costos de transacción bajos:

> Costos de transacción: son los costos en los que se incurre en el proceso de llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos entre dos partes.

De hecho, hay mercados, como el crediticio, que enfrentan costos de transacción tan altos que en muchas ocasiones impiden del todo su funcionamiento.

La disposición de las sociedades para invertir sus esfuerzos y recursos y así aumentar el capital humano y físico o para generar nuevas ideas depende estrechamente de la *infraestructura social*, entendida ésta como el conjunto de instituciones y políticas gubernamentales que proveen los incentivos con los cuales individuos y empresas actúan en la economía[1].

Una adecuada infraestructura social puede resultar atractiva para educarse más o para emprender actividades productivas como la inversión en capital o el desarrollo de nuevas tecnologías. Esto ocurre cuando el sistema judicial es equitativo y eficiente, la organización política favorece los intereses de la mayoría de la población y la legislación es favorable a la iniciativa empresarial.

Las instituciones favorecen el crecimiento económico si garantizan los derechos de propiedad, aseguran igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, establecen una distribución del poder relativamente equilibrada o reducen la incertidumbre respecto a la forma de actuación de otros agentes, incluido el Gobierno.

Una mala calidad institucional genera todo lo contrario, porque los individuos adoptan un comportamiento *predatorio* y en vez de prepararse para generar riqueza se dedican a quitársela a los demás por medio del robo, la corrupción e incluso tratando de influir sobre los gobiernos para obtener privilegios de alguna clase.

Además de los obvios problemas éticos y de equidad, el comportamiento predatorio utiliza recursos productivos que se sustraen de usos más eficientes y fructíferos.

Ahora bien, para que una hipótesis sea válida –por interesante y razonable que parezca– debe poder verificarse por medio de la evidencia empírica; es decir, a partir de los datos. Esto es precisamente lo que han hecho cientos de neoinstitucionalistas, que conforman el grupo de economistas, politólogos e historiadores que se dedican a estos temas (*ver Recuadro 4.1*).

Si consideramos que hay un conjunto de instituciones más favorable para el crecimiento económico –aquellas que garantizan los derechos de propiedad, aseguran igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, establecen una distribución del poder relativamente equilibrada o reducen la incertidumbre respecto a la forma de actuación de otros agentes, incluido el Gobierno– debería esperarse que podamos encontrar una relación entre la presencia o ausencia de dichas instituciones y el desempeño económico de los países.

1 Este concepto es muy similar al capital social, que es quizá más popular. Sin embargo, como anotan Robert Hall y Charles Jones (1999), el término infraestructura es más apropiado, dado que no se trata de un factor de producción en sí mismo, sino del contexto o entorno que facilita (o entorpece) la actividad económica.

La literatura ha documentado hasta el cansancio que los países con mejores instituciones tienen un ingreso más alto. Pero, entonces, surge la gran duda que caracteriza estos estudios: ¿Los países son más ricos porque tienen mejores instituciones o tienen mejores instituciones porque son más ricos? Debido a que diseñar buenas instituciones es costoso y difícil, es posible que sólo los países más ricos puedan pagar por ellas. También es cierto que el cambio institucional es un proceso lento. Estas preguntas las está tratando de resolver toda una escuela de pensamiento, sin que todavía haya una respuesta contundente.

¿Los países son más ricos porque tienen mejores instituciones o tienen mejores instituciones porque son más ricos?

En Colombia, hay una buena cantidad de evidencia que relaciona el menor crecimiento económico desde 1980 con el deterioro de las condiciones de seguridad, que es en esencia un problema institucional. También, muchos autores han vinculado el mayor desequilibrio de las finanzas públicas con los cambios recientes en las instituciones políticas. Éstos son dos de los temas de los que nos ocuparemos en este capítulo.

Recuadro 4.1

EVIDENCIA A FAVOR DE LAS INSTITUCIONES

Hoy en día tiene una gran aceptación la hipótesis según la cual las diferencias en los niveles de vida entre países son atribuibles a diferencias en su desarrollo institucional.

Por ejemplo, Acemoglu, Johnson y Robinson argumentan que las instituciones tienen una gran persistencia. De manera, que buena parte de los resultados económicos actuales pueden explicarse en función de las instituciones desarrolladas durante el período colonial, que se remonta a comienzos del siglo XVI. Si los colonizadores llegaron para asentarse desarrollaron buenas instituciones. Si el clima y la salubridad no les permitió esto desarrollaron instituciones para extraer rentas con un mínimo de presencia de individuos provenientes de la metrópoli. Por lo anterior, el PIB per cápita actual y la tasa de mortalidad en la época de la colonia están negativamente correlacionados.

4.3 NIVEL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

El enorme interés internacional en esta materia ha originado múltiples fuentes de información que permiten hacer comparaciones entre países. Resultaría imposible

realizar una lista exhaustiva de todos los indicadores de desarrollo institucional disponibles. Por ello, escogemos los que a nuestro juicio son más relevantes.

4.3.1 Riesgos de expropiación

Quizá, la variable más utilizada para cuantificar el grado de desarrollo institucional y su relación con el nivel de ingreso de los países es un indicador que mide año a año los riesgos políticos y jurídicos de cada país. Esta medición la hace *Political Risk Services* a partir de encuestas a académicos, funcionarios públicos e inversionistas; de modo que, en buena parte, refleja percepciones, más que datos objetivos, lo que de entrada sugiere cierta cautela frente a los resultados. La variable en cuestión es la protección de la inversión extranjera frente al riesgo de expropiación –confiscación o nacionalización forzosa– por parte del Gobierno, medida en una escala de 0 a 10, donde un mayor puntaje implica un menor riesgo.

> Riesgo de expropiación: es el riesgo de confiscación o nacionalización forzosa por parte del Gobierno.

> *Political Risk Services* mide los riesgos políticos y jurídicos de cada país. Lo hace a partir de encuestas a académicos, funcionarios públicos e inversionistas, de modo que ante todo refleja percepciones, más que datos objetivos.

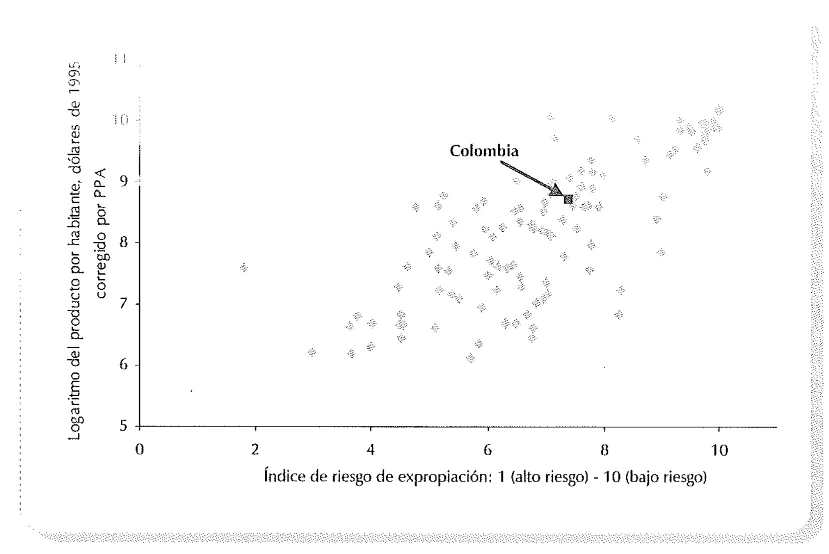
El valor promedio del riesgo de expropiación para Colombia, entre 1985 y 1995, fue de 7,39, por encima de la media mundial de 7,02 (*ver Gráfico 4.1*). Más aún, sólo 46 países, de los 118 incluidos, se clasificaron mejor. Esto quiere decir que en este campo estamos relativamente bien o, por lo menos, mejor que muchos, en concordancia con nuestra tradición legalista en la cual la expropiación realizada por los gobiernos no ha hecho parte de las reglas de juego.

Una nota de cautela es necesaria antes de seguir adelante. En Colombia existen dos factores que actúan en detrimento del riesgo de expropiación: presencia de grupos armados ilegales e incertidumbre en materia fiscal. La presencia de grupos armados ilegales que pueden apropiarse de ingresos y propiedades constituye un riesgo que no pasa inadvertido para ningún colombiano. En este caso, el problema es aún más grave porque la sociedad tiene que destinar recursos para protegerse frente a esta amenaza, desviándolos de actividades que podrían generar mayor riqueza.

Pensemos también que nuestras instituciones políticas han dado origen a un fuerte exceso de gastos del Gobierno frente a sus ingresos. Tanto hogares como empresas saben que este desequilibrio se traducirá, más temprano que tarde, en impuestos adicionales que, si bien no son una confiscación, generan incertidumbre sobre los ingresos futuros de cada persona.

Gráfico 4.1

Riesgo de expropiación vs. producto por habitante.



Fuente: Political Risk Services y McArthur y Sachs (2001).

Pero la calidad de las instituciones no sólo se mide por el riesgo de expropiación llevada a cabo por los gobiernos o por otros actores. La realidad es que el grado de desarrollo institucional es un concepto multifacético que tiene muchas dimensiones.

Con razón se argumenta que los sistemas políticos más participativos elevan la calidad del crecimiento económico. Colombia es un caso interesante en esta materia, pues con la Constitución Política de 1991 se mejoró sustancialmente la calidad de nuestra democracia al estimularse la participación de muchos sectores hasta entonces excluidos del sistema político. Por eso, es útil usar el índice de derechos políticos y libertades civiles que publica *Freedom House* desde 1978.

Las libertades civiles y políticas se pueden ver afectadas tanto por las acciones del Gobierno como por las de actores no estatales, como los grupos armados y terroristas. En una escala de 1 (más libre) a 7 (menos libre), las libertades civiles han recibido una calificación de 4 en la última década, mientras que los derechos políticos se han deteriorado, al pasar de un puntaje de 2 en 1993 a 4 desde 1996. En esta materia, estamos por debajo no sólo de países latinoamericanos, como Chile y Uruguay (que reciben la mejor calificación posible), sino incluso frente a otros países andinos.

Otro indicador de interés es el índice desarrollado por el *Fraser Institute* que evalúa en una escala de 0 (peor) a 10 (mejor) el nivel de libertad económica (*Economic Freedom of the World Index*, EFW) dentro de los países. El índice EFW está diseñado para medir la consistencia entre las políticas e instituciones de una nación con la autonomía de los agentes, bajo el supuesto de que un país goza de libertad económica si tiene el derecho de:

1. Comerciar con otros agentes.

2. Entrar y competir en el negocio o la profesión de su elección.
3. Conservar las ganancias obtenidas.
4. Proteger sus propiedades de la confiscación de otros.

El índice se construye mediante la evaluación de cinco áreas: tamaño del gobierno, estructura legal y derechos de propiedad, acceso a liquidez monetaria, libertad de comerciar internacionalmente y regulación al crédito, laboral y empresarial. Como se aprecia en el *Cuadro 4.1*, Colombia aparece con un puntaje de 5,8, ligeramente por encima del promedio latinoamericano (5,6). Sin embargo, ocupó el puesto 112 de 141 países, lo cual implica que está mal posicionado a nivel mundial. La mejor calificación la obtuvo en acceso a liquidez monetaria, y la peor corresponde al tamaño del gobierno.

Índice de libertad económica, 2007 — Cuadro 4.1

Puesto mundial (141 países)	País	Tamaño del gobierno	Estructura legal y derechos de propiedad	Acceso a liquidez monetaria	Libertad de comerciar a nivel internacional	Regulación del crédito, laboral y empresarial	Total
1	Hong Kong	9,2	8	9,5	9,4	8,6	8,9
2	Singapour	8,1	8,4	9,8	9,3	8,3	8,8
5	Estados Unidos	7,6	7,7	9,8	7,5	8	8,1
11	Chile	6,3	7,1	9,3	8,2	7,8	7,8
38	Perú	7,5	5,1	9,7	7,2	6,6	7,2
69	Bolivia	7,2	4,3	8,8	6,9	6	6,6
101	Brasil	6,4	5,2	7,6	6,3	4,3	6
112	Ecuador	7,3	4,1	5,9	6,6	5,3	5,8
112	Colombia	4,6	5	7,8	5,6	6,1	5,8
124	Argentina	6,1	4,6	5,4	5,9	4,8	5,4
135	Venezuela	4,3	3,3	5,8	5,6	5,4	4,9
141	Zimbawe	3,4	3,7	0	2,8	4,5	2,9
	América Latina	5,9	4,4	6,4	5,9	5,4	5,6

Fuente: The Fraser Institute.

4.3.2 Gobernabilidad

La gobernabilidad se define como el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común.

En vista de las limitaciones que tienen los indicadores provenientes de diversas entidades, el Banco Mundial realiza, desde 1996, esfuerzos para proporcionar una herramienta confiable que permita medir los niveles, cambios y

tendencias de *gobernabilidad* en el mundo, definida como el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común. Para ello, realiza una síntesis de los indicadores disponibles más regulares y consistentes clasificados de acuerdo con:

a. El proceso por el cual se seleccionan y reemplazan autoridades (voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo).

b. La capacidad del Gobierno de formular e implementar políticas sólidas (efectividad del Gobierno y ausencia de carga regulatoria).

c. El respeto del Estado y la población civil a las instituciones que gobiernan la interacción entre ellos (calidad del Estado de derecho y control de corrupción) (*ver Recuadro* y *Gráfico 4.2*).

Las fuentes incluyen encuestas directas a firmas calificadoras de riesgo, centros de investigación, agencias del Gobierno y organizaciones internacionales. Para cada categoría, el índice se mide entre - 2,5 (peor desempeño) a + 2,5 (mejor desempeño).

Recuadro 4.2

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD SEGÚN EL BANCO MUNDIAL

1. Voz y rendición de cuentas: Mide el grado en el que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de sus dirigentes, la libertad de expresión, de asociación y de prensa.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo: Mide las percepciones en cuanto a la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios violentos o inconstitucionales. Esto incluye violencia y terrorismo.
3. Efectividad del gobierno: Mide la calidad de los servicios públicos y la calidad del servicio civil. Adicionalmente, cuantifica el grado de independencia de presiones políticas, la calidad de implementación y formulación de políticas y la credibilidad del compromiso del Gobierno para cumplirlas.
4. Ausencia de carga regulatoria: Mide la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas de regulación que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
5. Calidad del Estado de Derecho: Mide el grado en el que los agentes confían en las reglas de la sociedad, y particularmente en la eficiencia de la policía, las cortes y la probabilidad de castigo contra el crimen y la violencia.
6. Control de la corrupción: Mide el grado en el que el poder público se ejerce para el beneficio de particulares. Esto incluye las distintas formas de corrupción y la "captura" del estado por parte de las élites o los intereses privados.

El *Gráfico* 4.3 muestra para cada uno de los indicadores, la posición relativa de Colombia a lo largo de 10 años con respecto a un promedio de 120 países.

Con respecto al indicador de voz y rendición de cuentas, Colombia ocupó en 2006 el puesto 42. Es decir, tan solo cerca del 42% de los países incluidos en la muestra experimentó en dicho año un menor grado de libertades civiles (expresión, prensa y asociación) y de elección de sus dirigentes. Además, la evolución del indicador refleja que aunque hubo una ligera mejora entre 2000 y 2006, los niveles de voz y rendición de cuentas no han avanzado sustancialmente con respecto a los de 1996.

Colombia presenta su más baja calificación en materia de estabilidad política, donde alcanza la posición 8. Lo anterior quiere decir que Colombia se encuentra entre los 10 países de peor desempeño en este campo, lo que se explica por la incidencia de la violencia y el terrorismo proveniente de los grupos ilegales armados. En comparación con 1996, los resultados continúan siendo desalentadores, pues se ha presentado un retroceso de alrededor de 4 puntos en términos generales.

En cuanto a la calidad del Estado de derecho, se observa que el puesto que ocupa Colombia está por debajo de los 30 países con baja calificación. Esto indica que los agentes tienen poca confianza en las reglas sociales, consideran que hay impunidad, el sistema judicial es ineficiente y la capacidad de hacer cumplir contratos es baja. Sin embargo, se presenta un ascenso sustancial entre 2000 y 2006..

A pesar de que el control de la corrupción no muestra un resultado sobresaliente en términos relativos para Colombia (puesto 52), su progreso a lo largo de los 8 años de estudio ha sido contundente. Éste es el único indicador que ha superado los niveles anteriores a la crisis de 1999 al pasar de ocupar la posición 25 en 1998 a la posición 52 en 2006. En este frente, el país logra posicionarse en un nivel intermedio.

Los indicadores en donde se exhiben las más altas valoraciones son efectividad del gobierno y ausencia de carga regulatoria. Aunque el desempeño no logra superar lo alcanzado en 1996, ambos índices se ubican alrededor del puesto 55. Esto implica que Colombia está por encima de la posición central de los países que conforman la muestra en ambos campos. Si bien no es un resultado excelente, siguiere que en este campo la situación no es mala.

Una vez analizado cada uno de los índices se puede decir que Colombia tiene mucho camino por recorrer en términos institucionales. Su calificación agregada puede considerarse como media-baja. Además, la amenaza más latente en cuanto a gobernabilidad se encuentra en la estabilidad política.

Dado que en Colombia la tradición democrática ha sido ejemplar, pues en los últimos 50 años ningún gobierno ha sido derrocado por medios violentos, es claro que el pobre desempeño en este indicador está asociado al conflicto interno y a los altos índices de criminalidad, más que a otros fenómenos. Sin embargo, deben destacarse los grandes avances en materia de lucha contra la corrupción.

Gráfico 4.2

Indicadores de gobernabilidad.

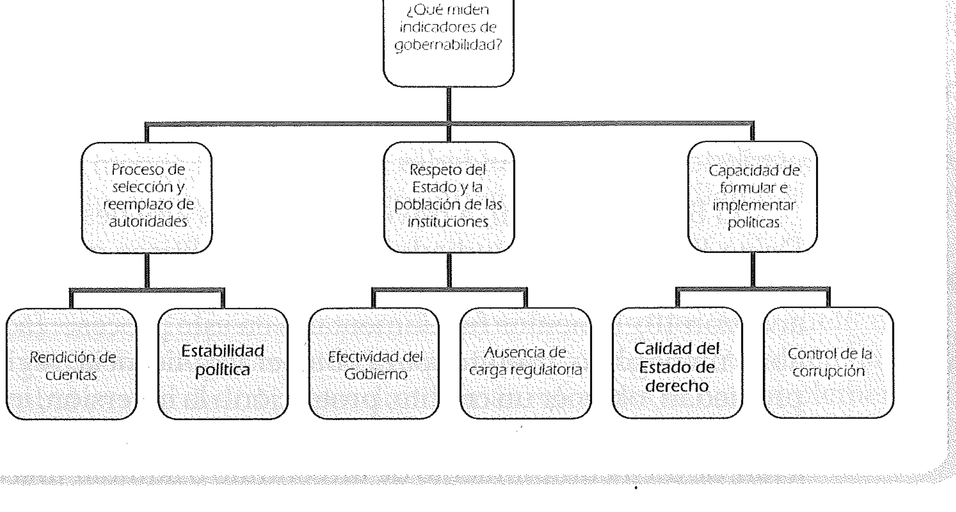
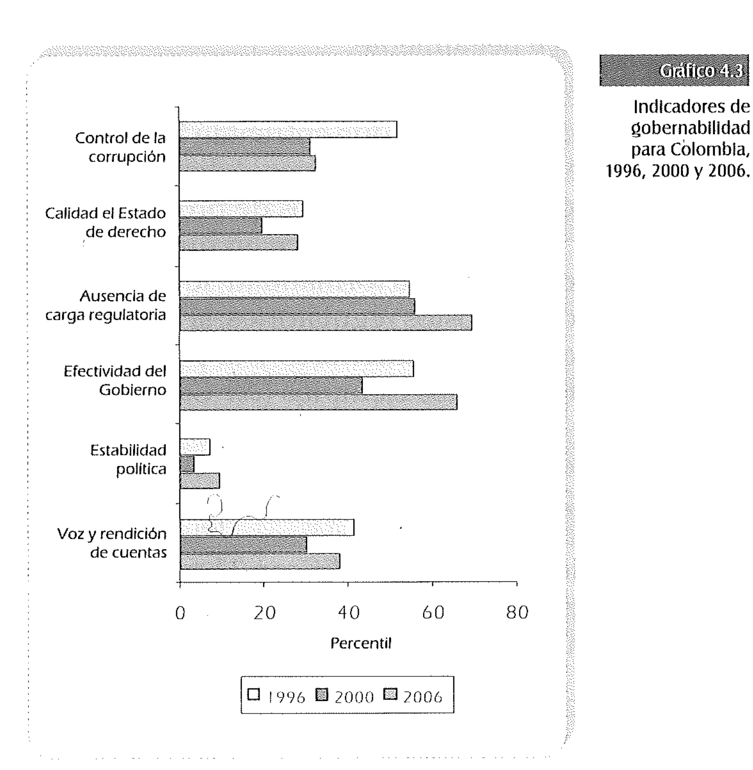


Gráfico 4.3

Indicadores de gobernabilidad para Colombia, 1996, 2000 y 2006.



Fuente: Banco Mundial, Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2007).

4.3.3 Costos de transacción

Las empresas son, en última instancia, quienes generan la riqueza en una sociedad. Por eso nos interesa indagar acerca del impacto de las instituciones sobre su funcionamiento. Las regulaciones a la actividad empresarial y al cumplimiento de contratos son un excelente ejemplo de la clase de instituciones que frecuentemente se convierten en restricciones a las actividades productivas.

Las instituciones facilitan o entorpecen las transacciones económicas.

El Banco Mundial, a través de reportes anuales denominados *Doing Business*, ha estudiado el tipo de políticas que promueven o restringen la actividad empresarial en 178 países. Para ello, analizan 10 elementos fundamentales en este proceso: facilidad de abrir un negocio, trámites para obtener una licencia, registrar una propiedad, obtener un crédito, protección a la inversión, impuestos, trámites para el comercio internacional, tener éxito en una demanda a raíz de un incumplimiento de un contrato o liquidar una empresa. Algunos países imponen innumerables requisitos a quienes intentan establecer o montar un negocio o interponer una demanda, porque hacerlo les permite a las burocracias lucrarse, legal e ilegalmente.

Es un hecho que las empresas de los países pobres enfrentan costos regulatorios hasta tres veces más elevados que los que enfrentan los países ricos y, en promedio, deben realizar el doble de trámites burocráticos. Adicionalmente, cuentan con menos de la mitad de las protecciones a los derechos de propiedad existentes en los países más desarrollados. Esto, sin duda, se traduce en que una mayor proporción de la economía se desarrolle por fuera de la formalidad, lo cual redunda en menores tasas de crecimiento económico. Los costos regulatorios, si bien son elevados en Colombia, han mejorado con respecto a años anteriores y al promedio latinoamericano. Para ilustrar este punto, veamos algunos ejemplos (*ver Cuadro 4.2*):

- Dentro del *ranking* de países, Colombia ocupó el puesto 66 en el 2008, subiendo 17 posiciones desde 2007.
- Para crear un negocio, se debe cumplir con 11 procedimientos, cuatro más que el promedio de países de la OCDE. Esto implica que se tarda 42 días para abrir un negocio en Colombia, mientras que en un país miembro de la OECD esto solo toma 15 días.
- Para registrar una propiedad, en Colombia se deben cumplir con 9 trámites correspondientes a 23 días. En uno de la OCDE son 5 trámites en 28 días.
- El número de impuestos que una empresa mediana debe pagar en Colombia asciende a 69. En América Latina el promedio es de 39,4 y en la OCDE es de 15.

- Una vez instaurada una demanda por incumplimiento de contrato, transcurren alrededor de 1346 días para que se exprese un fallo en Colombia. En un país de la OCDE el tiempo se reduce a 443 días. El costo de instaurar la demanda es en Colombia del 53% de la deuda, mientras que en la OCDE es de 18%.

El Banco Mundial también ha encontrado que el diseño de la legislación colombiana es menos favorable que el de los países desarrollados para facilitar el acceso al crédito, y para proteger a los inversionistas mediante el acceso público a la información.

Se debe recordar que la facilidad o la dificultad con que se crean empresas es particularmente importante para la innovación, pues ésta suele darse en las empresas pequeñas. A pesar de todo esto, el Banco Mundial también ha encontrado que Colombia es uno de los países donde más reformas se han implementado en los últimos años, tendientes a reducir estos costos de transacción.

Cuadro 4.2
Algunos costos de transacción en la actividad empresarial

Crear negocio			
Indicador	Colombia	Región	OCDE
Procedimientos (número)	11	9,8	6,0
Duración (días)	42	68,3	14,9
Costo (% PNB per cápita)	19,3	43,6	5,1
Crear propiedad			
Indicador	Colombia	Región	OCDE
Procedimientos (número)	9	6.6	4,9
Duración (días)	23	72,8	28,0
Costo (% del valor de propiedad)	2,5	6,0	4,6
Impuestos			
Indicador	Colombia	Región	OCDE
Pagos (número)	69	39,4	15,1
Tiempo (horas)	268	406,6	183,3
Impuesto a la ganancia (%)	24,7	21,8	20,0
Impuestos laborales y otras contribuciones (%)	32,7	14,5	22,8
Otros impuestos (%)	25,0	11,7	3,4
Tasa impositiva total (% ganancia)	82,4	48,0	46,2
Demanda por incumplimiento de contratos			
Indicador	Colombia	Región	OCDE
Procedimientos (número)	34	39,3	31,3
Duración (días)	1.346	699,9	443,3
Costo (% de la deuda)	52,6	30,7	17,7

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2007.

4.3.4 Calidad de las políticas

Otra perspectiva para analizar el grado de desarrollo institucional se relaciona con los procesos de formulación de las políticas públicas. La conclusión principal de este enfoque es que es más factible que las políticas tengan una serie de características y propiedades deseables en ambientes en los que hay un número reducido de jugadores, con horizontes de tiempo amplios y mecanismos que aseguran el cumplimiento de los compromisos que se pacten entre ellos.

> Entre las características deseables de las políticas se encuentran aspectos tales como: su estabilidad ante cambios políticos, adaptabilidad a las condiciones económicas, representatividad, calidad de la implementación, aplicación efectiva, orientación al interés general, eficiencia y adecuado grado de coordinación y coherencia entre las diversas áreas de la política.

Entre las características deseables de las políticas se encuentran aspectos como su estabilidad ante cambios políticos, adaptabilidad a las condiciones económicas, representatividad, calidad de la implementación y aplicación efectiva, orientación al interés general y eficiencia. También es importante que exista un adecuado grado de coordinación y coherencia entre las diversas áreas de la política.

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (2006) realizó una medición de la calidad de las políticas públicas en los países de América Latina[2]. Colombia presenta un nivel general alto, al igual que países como Brasil, México, Costa Rica y Uruguay, pero por debajo de Chile, que obtuvo la mayor calificación.

Colombia registra puntajes altos en las dimensiones de estabilidad, adaptabilidad y calidad de implementación y aplicación efectiva y una calificación media de acuerdo con los indicadores de coherencia, orientación al interés público y eficiencia, en este caso, por debajo de países como Costa Rica.

Las políticas públicas en Colombia no son tan volátiles como en varios países de América Latina (Bolivia es un buen ejemplo) y responden a la coyuntura económica, lo cual es deseable. Su nivel es apenas promedio en áreas como la orientación al bienestar general y en eficiencia, lo que implica que no se logra obtener el máximo retorno posible de los recursos invertidos. Ahora bien, aunque la calidad de las políticas se encuentra en niveles similares a los de otros países de la región, la calidad de su burocracia es una de las más altas en América Latina.

2 Esta medición se basa en la recopilación de un gran número de índices. Por ejemplo, para medir la estabilidad de las políticas, el BID utiliza la desviación estándar del índice de libertad económica del *Fraser Institute*, el grado al que los cambios legales o políticos limitan la capacidad de planeación de las empresas (tomado del Informe de Competitividad Mundial o ICM) y el grado al que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los regímenes precedentes (también tomado del ICM).

Un elemento que transformó los procesos de formulación de las políticas públicas en Colombia y, por ende, sus características y resultados, fue la adopción de una nueva Constitución en 1991. Las reformas adoptadas en la nueva Carta Política elevaron el número de actores protagónicos en la formulación de políticas nacionales, lo que ha hecho un tanto más compleja la cooperación entre ellos, en detrimento de su estabilidad, adaptabilidad y coordinación.

Pero, otro lado, los cambios constitucionales de 1991 permitieron avanzar significativamente en términos de representatividad, al tiempo que se ha mejorado la orientación hacia el bienestar general. Más adelante regresaremos sobre los principales cambios en las instituciones políticas asociados a la Constitución de 1991, dada su importancia sobre el proceso de formulación de políticas públicas.

4.3.5 Síntesis

Calificar el grado de desarrollo institucional colombiano no es una tarea fácil, por tres razones principales:

1. La gran cantidad de dimensiones que abarca un concepto tan abstracto y amplio impide llegar a conclusiones simples.

2. La abundante información disponible es de naturaleza subjetiva, lo cual explica la existencia de importantes diferencias entre fuentes.

3. Cuando la información se basa en percepciones, se corre el riesgo de reflejar prejuicios más que el conocimiento detallado de la realidad que se trata de evaluar. Además, para concluir algo útil es necesario saber cuáles son las instituciones verdaderamente importantes para el crecimiento.

Pese a estas limitaciones, no cabe duda que el desarrollo institucional colombiano ha sido bastante desigual. La existencia de un conflicto interno armado deteriora sustancialmente muchos de los indicadores, especialmente los relacionados con el imperio de la ley, las libertades civiles, la defensa de los derechos de propiedad y la criminalidad.

Otros indicadores que miden aspectos tales como la efectividad de las políticas, la calidad de la burocracia, la corrupción y el funcionamiento de la democracia, muestran un comportamiento promedio internacional. Por último, el tipo de intervención estatal en aspectos como la regulación y la supervisión aparece calificado muy favorablemente.

Las percepciones sobre el conflicto y la violencia reflejan una apremiante realidad. De acuerdo con los anuarios demográficos de las Naciones Unidas, en 1995 la tasa de homicidios en Colombia fue la más alta entre 84 países del mundo (80 asesinatos por cada 100.000 habitantes). Desde entonces este indicador ha disminuido

considerablemente. En 2008 se ubicó en niveles cercamos a 35 homicidios por cada 100.000 habitantes según datos de la Policía Nacional. Sin embargo, no cabe duda de que en esta materia Colombia es uno de los países con peor desempeño global.

4.4 CONFLICTO ARMADO INTERNO

Las guerras son un caso extremo de inestabilidad institucional. La evidencia internacional muestra algo bastante obvio, y es que la economía de un país no puede funcionar bien en medio de las guerras, conflictos o violencia. Más allá de la destrucción de capital físico y humano, las guerras generan una enorme incertidumbre acerca del futuro, lo cual restringe la inversión y la innovación. Si a esto se suman aspectos como el secuestro y la extorsión, la iniciativa empresarial pierde motivación, lo cual tiene un claro costo económico para la sociedad.

Las partes en el conflicto son conscientes de las incertidumbres y restricciones que generan, especialmente cuando alguna de ellas espera que la falta de crecimiento aumente el descontento social. Por ello, no es sorprendente que los países en conflicto suelan tener tasas de crecimiento bajísimas e incluso negativas. Por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) de Bangladesh cayó 22% durante su guerra de independencia en 1971 y el de Etiopía cayó 27% durante la guerra civil entre 1974 y 1992.

De hecho, de los diez países con peor desempeño durante las últimas cuatro décadas del siglo XX, siete tuvieron algún conflicto armado y cinco tuvieron conflictos prolongados e intensos.

Aunque Colombia no tiene una guerra civil declarada –no hay una división del país en dos grupos de tamaño comparable–, sí ha tenido un largo conflicto armado interno cuya intensidad aumentó en los años noventa[3]. Conviene resaltar aquí que el apoyo popular con el que cuentan los grupos armados ilegales es mínimo y por eso ninguno de estos movimientos ha sido verdaderamente influyente en el manejo de los asuntos públicos, incluso durante los períodos de diálogos de paz.

Por décadas, innumerables observadores nacionales y extranjeros subestimaron el impacto del conflicto sobre la economía. Se solía decir "el país anda mal, pero la economía va bien", para indicar que los atentados y demás actos terroristas no le sustraían ritmo al aparato productivo. Esta visión ha cambiado radicalmente en los últimos años, a tal punto que hoy el conflicto es señalado unánimemente como la principal restricción al crecimiento económico.

3 Sin entrar en la discusión sobre si en Colombia hay un conflicto armado o una amenaza terrorista –que recuerda los debates semánticos de los gobernantes de fines del siglo XIX documentados por Deas (1993)–, lo cierto es que existen grupos minoritarios apoyados por el narcotráfico que atacan las instituciones políticas existentes, por medio del uso de la fuerza.

Aunque los conflictos civiles han sido una constante en la historia de Colombia, como la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y el período de La Violencia (1946-1958), sólo hasta mediados de la década de los sesenta se comenzaron a presentar los orígenes de lo que se conoce hasta hoy como el conflicto armado interno. El sistema político imperante desde 1958 hasta 1974, derivado del acuerdo bipartidista entre liberales y conservadores –conocido como el Frente Nacional– limitó los canales de participación política a algunos sectores, entre los que se encontraba la izquierda.

En parte, como respuesta a la exclusión política y a los elevados niveles de concentración de la propiedad de la tierra, se formaron grupos guerrilleros de origen campesino en las áreas rurales localizadas en zonas de escasa presencia estatal. Estos grupos han evolucionado desde entonces en cuanto a su presencia en el territorio y su fortaleza militar.

No cabe duda de que existe una relación de doble vía entre la calidad de las instituciones colombianas y la existencia del conflicto armado interno, cuyos orígenes son materia de intenso debate. Sin entrar en la discusión histórica, el conflicto se intensificó a partir de los años ochenta, cuando el narcotráfico se expandió de manera muy significativa en el país. Las rentas de esta actividad ilícita fueron apropiadas por los grupos armados ilegales, que se fortalecieron militarmente como en ningún otro momento de la historia.

El surgimiento de Colombia a finales de los años setenta como uno de los mayores productores de drogas ilícitas en el mundo dividió la historia del país en dos. Según datos de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés), la producción de cocaína pasó de ser prácticamente inexistente en 1980, a cerca de 90 toneladas en 1990, para luego elevarse a aproximadamente a 700 toneladas hacia el año 2000. Por su parte, el área sembrada con cultivos ilícitos pasó de menos de 20.000 hectáreas en 1980 a casi ocho veces más en el año 2000.

Puesto en términos muy simples, en dos décadas, Colombia se convirtió en el mayor abastecedor de cocaína en el mercado mundial desplazando a Bolivia y Perú (*Gráfico 4.4*). La industria se integró verticalmente, desde el cultivo y procesamiento de la coca hasta su distribución en los mercados internacionales. No es claro, sin embargo, el papel de los narcotraficantes colombianos en la cadena de comercialización en los países consumidores, donde efectivamente se obtienen los mayores márgenes de todo el negocio[4].

4 De acuerdo con los datos reportados por Miron (2001), el precio de la hoja de coca en 1998 (necesaria para producir un gramo de cocaína pura) fue de US$0,36-$0,57. El precio de un gramo de cocaína al por mayor en Colombia es de US$1,50-$2,00; en el mercado mayorista de Estados Unidos es de US$12,00-$18,00 y el precio al consumidor final es de US$122,00. Esto quiere decir que el precio se multiplica 73 veces entre Colombia y las calles de Estados Unidos. En el caso del café, este factor se ubica entre 29 y 34 veces.

En sus etapas iniciales, el negocio de estupefacientes estuvo esencialmente en manos de los carteles de Medellín y Cali, con cierta influencia en la política regional y nacional. Los ejércitos privados de los carteles (que más adelante se convirtieron en grupos paramilitares) los protegían de ataques internos, así como de la amenaza de extradición a Estados Unidos por parte de las autoridades y del secuestro y la extorsión por parte de la guerrilla.

El Gobierno colombiano, con el apoyo de Estados Unidos, implementó una estrategia para capturar a los jefes de los grandes carteles, con gran éxito. Sin embargo, el negocio cambió de manos y se agravó aún más. Los grupos guerrilleros y paramilitares comenzaron a controlar aspectos críticos del narcotráfico, al tiempo que los grandes carteles fueron reemplazados por numerosos traficantes de menor visibilidad y notoriedad.

No cabe duda que las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se nutren del mercado de las drogas ilícitas, que complementan los ingresos derivados del secuestro y la extorsión. Los paramilitares adoptaron una estrategia similar y se independizaron de los antiguos carteles de la droga.

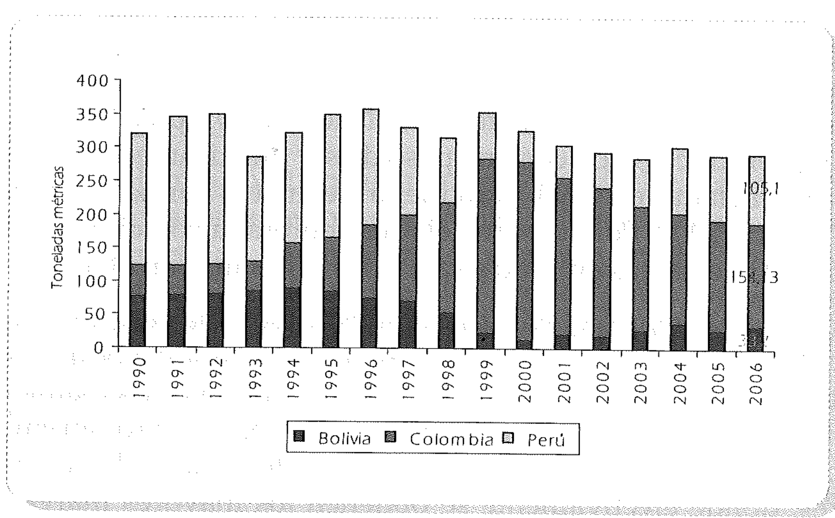


Gráfico 4.4

Producción potencial de cocaína y participación de Colombia en el total.

Fuente: *World Drug Report* (2007).

Colombia no es un caso especial en este sentido. Muchos estudios argumentan que allí donde hay riqueza –asociada a bienes primarios como diamantes, petróleo y cocaína– se fortalece la capacidad militar de los grupos insurgentes. Dependencia de productos primarios de exportación, ingreso promedio bajo, lento crecimiento económico y grandes desplazamientos de población son circunstancias comunes a

los conflictos armados, donde por lo menos una de las partes depende de manera crucial de la depredación de los recursos naturales para alcanzar otros objetivos[5].

En Colombia, nadie cuestiona el hecho de que la expansión de los grupos insurgentes entre los años ochenta y noventa –tanto en lo relativo a reclutamiento como a poderío militar– se basó en los recursos de la droga. Este hecho incrementó la intensidad del conflicto, que hoy en día todavía supera los mil muertos por año.

Más allá del conflicto, el tráfico de droga afecta la criminalidad como un todo. La congestión del sistema judicial y la consecuente reducción en la probabilidad de recibir castigo, el cambio en los valores morales y la difusión de las tecnologías criminales aumentaron la delincuencia común, que incluye toda clase de delitos (Gaviria 2000). El caso de los homicidios y los secuestros es impresionante (*ver Gráfico 4.5*).

También es necesario resaltar la significativa reducción tanto en la producción de coca, como en varios de los indicadores de criminalidad después de la adopción del Plan Colombia en el año 2000. El Plan Colombia es una estrategia diseñada para combatir el narcotráfico. Luego de su implementación en el año 2000, se extendió hacia la lucha contra los grupos terroristas. Se estima que entre 1999 y 2007, los aportes del gobierno estadounidense ascendieron a 644 millones de dólares en promedio por año. Más específicamente, Colombia recibió ayuda militar por 450 millones de dólares y ayuda social por 140 millones de dólares en 2007.

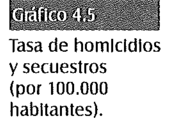
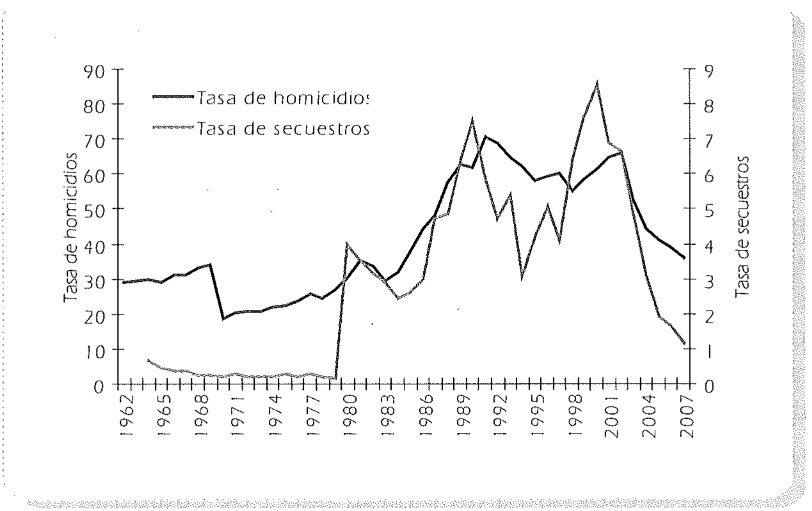


Gráfico 4.5

Tasa de homicidios y secuestros (por 100.000 habitantes).



Fuente: DIJIN, DANE, DNP, Mindefensa y Fondelibertad.

5 La referencia clásica es Collier (2000).

Bajo este plan, Colombia ha incrementado sus inversiones en el sector defensa y seguridad, lo que ha permitido mejorar la capacidad técnica y profesional de las fuerzas armadas y de policía. Este punto lo retomaremos en el Capítulo 6, que discute los diferentes componentes del gasto público.

Dentro de los programas más importantes que desarrolla el Plan Colombia, se encuentra la erradicación de los cultivos de drogas, en especial el de la cocaína. También se financian programas de sustitución de cultivos ilícitos y promoción del desarrollo alternativo.

Aunque existe una fuerte controversia, el programa de erradicación aérea ha logrado disminuir las áreas con cultivos ilícitos. Sin embargo, los avances tecnológicos han compensado las pérdidas en área cultivada. Un reciente reporte que realizó la UNODC, *World Drug Report 2007*, afirma que Colombia continúa ocupando el primer lugar en el cultivo y la producción de coca, pues este país contribuye con más de la mitad del área mundial cultivada y alrededor del 60% de su producción.

4.4.1 Impacto económico del conflicto

El crimen y la violencia debilitan el conjunto de reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza involucrado en las relaciones sociales, sin el cual no se pueden alcanzar objetivos individuales y comunitarios. Bajo estas circunstancias, una fracción no despreciable de la población se emplea en actividades improductivas, ya sea involucrándose en acciones relacionadas con el crimen o protegiendo sus activos humanos y físicos, sin hacer contribución al producto. Además, parte del capital físico puede desviarse hacia actividades improductivas, como el equipo relacionado con la defensa pública y privada.

El conflicto puede afectar el crecimiento del producto de la economía mediante la destrucción del capital físico y humano. Parte de la estrategia de los grupos insurgentes para ganar terreno y generar miedo entre la población ha sido atacar la infraestructura, destruyendo vías, puentes, oleoductos y torres de energía. De la misma manera, las vidas humanas que se pierden por cuenta del conflicto, los heridos, así como la emigración de personas que salen del país a causa de la violencia, reducen el capital humano disponible y, por consiguiente, las posibilidades del aparato productivo.

Puesto en términos simples pero aterradores, el conflicto ha significado la pérdida de 1,7 años en la esperanza de vida al nacer de cualquier colombiano. Además, las estimaciones muestran que la probabilidad de morir a edad temprana es diez veces más alta para la población desplazada por el conflicto. Así mismo, si Colombia presentara condiciones iguales al promedio latinoamericano, se esperarían 3.500 muertes infantiles menos por año.

Pero, además de afectar la disponibilidad de los factores productivos, el conflicto afecta la productividad; es decir, para un mismo nivel de capital y trabajo, se obtiene una cantidad inferior de producto. Esto puede ocurrir por varias razones. Por ejemplo, la intensidad del conflicto viene acompañada de una mayor utilización de factores en actividades que no agregan valor, por lo menos en un sentido económico, como seguridad, vigilancia y defensa.

Traducir estos costos en lo correspondiente a pérdida de producto es una tarea compleja[6]. Lo interesante es que muchos estudios, con supuestos y metodologías diferentes, han llegado a una conclusión sorprendentemente similar: el crecimiento económico de Colombia es entre uno y dos puntos porcentuales menor por año a causa del conflicto[7]. Esto implica que si bien los cultivos ilícitos son valorados como parte del PIB, su verdadero impacto es negativo debido a que, al alimentar el conflicto, generan una pérdida de producto.

Una segunda dimensión de los costos del conflicto es la que surge del análisis de los costos fiscales que significa destinar recursos a indemnizar a las víctimas, reponer la infraestructura destruida o simplemente a cubrir los mayores gastos en seguridad y defensa que tiene Colombia, en comparación con otros países con un nivel similar de desarrollo.

La Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación realiza periódicamente esas cuantificaciones y concluye que los costos ascienden a 2% del PIB por año. Esto implica un enorme costo de oportunidad, ya que si, a manera de ejemplo, estos recursos se destinaran a la educación, en un sólo año se podría cubrir a toda la población infantil menor de 10 años que se encuentra por fuera del sistema escolar. Cuando se incluyen los costos que asume directamente el sector privado y que incluyen, además, delitos como la extorsión y el secuestro, los costos pueden elevarse a 3% del PIB en promedio por año.

4.5 EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN LA ECONOMÍA

En el análisis anterior es notorio que las instituciones son tratadas como una "caja negra" en el sentido de que se sabe que son importantes (una reducción en el riesgo de expropiación o en la tasa de criminalidad conduce a ganancias en el producto por habitante), pero no se tienen fórmulas mágicas para mejorar la organización social.

6 Para una revisión detallada y actualizada de la literatura sobre violencia y crecimiento en Colombia, *ver* Ibáñez y Jaramillo (2006).

7 Cárdenas (2002) analiza el efecto del conflicto sobre la productividad y concluye que el costo en términos del crecimiento del producto por trabajador puede ser cercano a 2 puntos porcentuales por año.

Estas instituciones no surgen de la nada, sino que son resultado de aspectos más profundos y fundamentales. Muchos economistas y politólogos están de acuerdo en que –al estar un paso más atrás– las instituciones políticas son clave a la hora de entender muchas de las variables mencionadas hasta ahora en este capítulo.

La Constitución es, en cualquier país, la institución política por excelencia. En ella se definen las reglas de juego al más alto nivel, por ejemplo, al establecer quiénes son los jugadores clave y qué sistema de pesos y contrapesos existe entre ellos.

De la Constitución se desprenden la estructura del sistema político y sus reglas electorales, así como el papel y la autonomía del sistema judicial, que es el encargado de defender el Estado de derecho.

En ocasiones, las constituciones delegan áreas de política a sectores que están por fuera del juego político, para asegurar ciertos resultados. Como discutiremos en el Capítulo 6, en muchos países –incluyendo a Colombia– éste es el caso en lo relacionado con el manejo de dinero.

De acuerdo con el Artículo 1 de la Constitución Política de 1991, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Sin ánimo de realizar una interpretación exegética del texto constitucional, es pertinente señalar que la referencia al Estado social de derecho implica que las funciones del Estado abarcan no sólo la regulación de los procesos económicos, sino también la satisfacción de las necesidades vitales básicas de los individuos, sobre todo de los menos favorecidos.

La referencia a la República unitaria –por oposición al Estado federal– refleja la existencia de una Constitución única que aplica a todas las entidades territoriales, que no tienen capacidad legislativa ni judicial. Esto implica que existe cierto grado de centralización política y administrativa, aunque las entidades territoriales cuentan con autonomía suficiente para la gestión de sus propios recursos.

El acuerdo entre liberales y conservadores, que consistió en compartir paritariamente el poder, originó los diferentes movimientos guerrilleros.

Sin embargo, el principio de autonomía está ceñido al principio de unidad, por medio del cual debe existir una uniformidad legislativa en asuntos de interés general nacional; es decir, unidad en todos los ramos de la legislación y en

las decisiones políticas que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común.

Adicionalmente, el principio de descentralización implica que las funciones administrativas del Estado las comparten los diferentes niveles de Gobierno. El modelo específico adoptado por Colombia otorga a las comunidades locales y seccionales, entre otros puntos, el derecho de elegir a sus propios gobernantes por medio del voto popular. El Apéndice a este capítulo resume la estructura y funciones de las diferentes entidades que componen el Estado colombiano.

Para hacer un corto análisis de las instituciones políticas colombianas, es indispensable remontarse a 1958, cuando después de un período de violencia política y al final del Gobierno militar (1953-1957), los principales líderes de los partidos tradicionales decidieron poner fin al enfrentamiento por medio de un pacto denominado Frente Nacional.

En 1958, en un documento firmado en Sitges, una villa de la ciudad de Barcelona, España, se comprometieron a compartir paritariamente el poder durante cuatro períodos presidenciales entre 1958 y 1974.

A pesar de su aparente éxito económico, las instituciones políticas y las reglas de juego que se desprendieron de este arreglo previsiblemente resultaron insostenibles. Ese acuerdo excluyó a otros sectores, especialmente a la izquierda, que no tuvo un canal democrático de expresión. Esto, entre otros factores, originó el movimiento guerrillero colombiano, con grupos como las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el EPL y el M-19, y le mermó respaldo al sistema político.

Desde los años ochenta, se comenzaron a proponer soluciones políticas más que militares a este problema. En 1989, el M-19 –quizás el movimiento más visible en su momento– finalmente entregó las armas y se convirtió en un partido político.

Las propuestas de soluciones políticas, sumadas al asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989 dio origen a un fuerte movimiento en pro de la reforma política. El movimiento *Séptima papeleta*, liderado por estudiantes, tuvo éxito al lograr que las elecciones presidenciales de mayo de 1990 se convirtieran en un plebiscito a favor de una reforma constitucional.

En diciembre de 1990, se eligió una Asamblea Constituyente cuyo trabajo culminó el 4 de julio de 1991, cuando se promulgó una nueva Constitución Política, con grandes cambios y

La Constitución de 1991 limitó los poderes presidenciales en dimensiones como la legislación por decreto y el nombramiento de gobernadores.

enormes consecuencias sobre la vida política y económica en el país. La nueva Carta le dio más legitimidad a las instituciones políticas, después de décadas de gran concentración de poder en pocos jugadores.

Con la nueva Constitución, el Presidente de la República perdió algo de poder para determinar hegemónicamente la agenda nacional, aunque se mantuvo como uno de los más poderosos en América Latina[8]. La importancia y la relevancia del Congreso aumentaron de manera considerable, especialmente en asuntos económicos donde ahora es un jugador decisivo. La defensa de la Constitución quedó en manos de la Corte Constitucional, un nuevo actor político con enorme influencia sobre el comportamiento de la economía. Veamos algunos detalles sobre el papel de los diferentes actores fundamentales en el campo económico.

4.5.1 Presidente

Como es frecuente en los regímenes presidenciales latinoamericanos, en Colombia, la Constitución de 1886 establecía un sistema de Gobierno altamente concentrado en el Presidente, quien tenía un amplio poder de nombramiento y de manejo del presupuesto. Además, gozaba de privilegios constitucionales, como el mensaje de urgencia para agilizar el trámite de un proyecto de ley en el Congreso, o los denominados estados de excepción para legislar por decreto sin necesidad de consultarle al Congreso de la República.

Las reformas constitucionales de 1914, 1936 y 1945 intentaron disminuir el poder del Presidente. Sin embargo, la reforma de 1968 fortaleció el control del Ejecutivo sobre el presupuesto y le dio más facultades al Presidente para tener la última palabra, especialmente en asuntos económicos.

Una de las comisiones más estables del Congreso es la económica. La tasa de reelección es del 50%.

La Constitución de 1991 limitó los poderes presidenciales en varias dimensiones. En la actualidad, el Presidente tiene menos capacidad de declarar estados de excepción para legislar por decreto, es decir, sin tener que buscar la aprobación del Congreso. Ahora, las decisiones adoptadas bajo los estados de emergencia económica y conmoción interna debe aprobarlas el Congreso en sesiones ordinarias, si se desea que sigan vigentes tan pronto expiren los términos del estado de excepción.

De otra parte, el Presidente perdió la capacidad de nombrar gobernadores (la de nombrar alcaldes la había perdido en 1986), hecho que en teoría limita algo su

8 Payne *et al.* (2002) consideran que los poderes proactivos del Presidente (la capacidad de definir la agenda) son mayores en Colombia que en cualquier otro país en América Latina. Los poderes legislativos, por ejemplo, se consideran altos, aunque inferiores a los de Brasil y Chile.

capacidad de formar coaliciones funcionales con los sectores políticos. Además, si el Presidente veta alguna ley, el Congreso puede en todo caso imponer su punto de vista con una mayoría simple, mientras que antes de 1991 se requería una mayoría calificada de dos terceras partes del Parlamento para revocar una objeción presidencial. No obstante, en la práctica, los presidentes han logrado -sin excepción- asegurar mayorías por medio de coaliciones en el Congreso.

4.5.2 Congreso

A lo largo de la historia, la actuación del Parlamento colombiano se ha caracterizado por ser reactiva, más que proactiva. Esto se debe, en gran parte, a la falta de recursos y organización, así como al poder Legislativo que tiene el Presidente; es decir, a los incentivos que provee el marco institucional para que el Presidente sea realmente quien lidera la agenda del Congreso.

La Constitución de 1991 redujo el número de representantes a la Cámara, de 199 a 165, y de senadores, de 113 a 102. Cada departamento tiene por lo menos dos representantes y ciertas minorías -como los indígenas, las negritudes y los colombianos en el exterior (que son más de 3 millones)- tienen derecho a un número específico de curules. Los senadores se eligen en una circunscripción nacional.

El bajo número de comisiones en las que se divide el trabajo legislativo (solo siete en comparación con más de 35 en México y Argentina) y la restricción para cambiar de comisión, durante el período de mandato, brindan incentivos para la especialización y estabilidad del Congreso. Además, la existencia de un mecanismo único para introducir legislación garantiza reglas de juego claras.

El incremento en la tasa de reelección de 10% en 1935 a 50% en los últimos diez años demuestra el aumento en el grado de profesionalización del Congreso tanto en Cámara como en Senado. Sin embargo, el grado de profesionalización no es igual para todas las comisiones. El porcentaje de congresistas reelegidos para el siguiente período es mayor en las comisiones económicas, lo que indica que las políticas económicas se encuentran en manos de un grupo relativamente estable de parlamentarios.

Hasta el año 2003, las reglas electorales permitieron que múltiples facciones de un mismo partido presentaran listas diferentes. El resultado fue un aumento exagerado en el número de listas (para maximizar la participación de cada partido en el Congreso) y el incremento de facciones en los partidos. De hecho, 72 movimientos obtuvieron por lo menos una curul en las elecciones de 2002 y la inmensa mayoría de ellos eligieron un sólo parlamentario[9].

9 La ley electoral vigente hasta el año 2003 permitió que un mismo partido presentara múltiples listas (popularmente, este fenómeno se conoció como la operación "avispa").

El mayor número de movimientos hizo más difícil la aprobación de leyes, justamente cuando el Congreso ha fortalecido su posición como actor clave en el proceso de toma de decisiones políticas. En Colombia, la estructura de los partidos y el funcionamiento del Congreso impedían, a juicio de muchos analistas, adoptar objetivos de largo plazo, y le restaban legitimidad al sistema político. El siguiente análisis es representativo de este consenso crítico:

"Una vez electos, quienes han basado sus campañas en promesas de retribución clientelista, buscan los recursos o las decisiones necesarias para satisfacerlas. La discusión ideológica o técnica sobre la bondad de los proyectos legislativos pasa a un segundo plano. La 'gobernabilidad' del país gira en consecuencia alrededor del clientelismo y el liderazgo político de los programas y las ideas se tornan imposibles.

Así, los partidos políticos colombianos, que no determinan quiénes son los candidatos que los representan, que no gerencian sus campañas y que no velan por su coherencia ideológica, no están en capacidad de asegurar su lealtad a los principios doctrinarios del partido una vez los candidatos han sido elegidos.

Los aspirantes llegan como resultado de microempresas electorales de carácter personal, en las que la elección y luego la reelección son su única finalidad. Sin duda, Colombia vive una crisis de representatividad. El partido es la bandera simbólica de una agrupación que en realidad no existe, al paso que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan a pequeñas clientelas y no a los diversos intereses políticos del electorado, todo lo cual termina por minar la capacidad y legitimidad del sistema político como conjunto" (Ministerio de Interior, 1999).

El eje central de la reforma política del año 2003, vigente a partir del 2006 en el Congreso, es la introducción de la lista única, el umbral electoral y la cifra repartidora -como mecanismo de asignación de curules. La figura de la lista única es el puntillazo final en contra de los llamados "partidos de garaje", que, gracias a la flexibilidad de las normas antes vigentes, otorgaban legitimidad a aspiraciones personales. La introducción de la lista única es el punto de partida para que el debate legislativo y el ejercicio del control político en las corporaciones públicas se realicen con base en el criterio de bancadas partidistas:

De hecho, mientras en las elecciones de 2002 se presentaron más de 300 listas para el Senado de la República, para las elecciones de 2006 se inscribieron 20, de las cuales apenas 10 lograron representación en el Congreso.

El umbral electoral establece un porcentaje mínimo de dos por ciento (2%) de los votos válidos sufragados para Senado de la República, o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, como requisito para obtener alguna representación. Esto, por supuesto, contribuye a reducir el número de partidos o movimientos con posibilidades reales de llegar al Congreso[10].

4.5.3 Partidos políticos

El sistema colombiano de partidos políticos es bastante particular. Desde la Constitución de 1991, han proliferado los partidos pequeños y los movimientos, en detrimento de las organizaciones partidistas y del sistema bipartidista. Las maquinarias políticas regionales y locales no requieren partidos políticos centrales, porque son bastante independientes financieramente. Pese a que existe una fuerte competencia al interior de los partidos -por el sistema arriba descrito- las coaliciones funcionan en el Congreso y hay una buena disciplina en las elecciones presidenciales.

Sin embargo, en las comparaciones internacionales, los partidos políticos colombianos aparecen como unos de los menos cohesionados desde el punto de vista programático en América Latina.

La entrega directa de los fondos de campaña a los candidatos y no a los partidos ha aumentado la dispersión, ya que no sólo ha permitido la entrada de un mayor número de candidatos, sino que ha disminuido el costo de abandonar los partidos tradicionales. A esto se le suma el aumento en la disponibilidad del gasto público local como resultado de la descentralización fiscal. Los congresistas han aumentado su independencia de los partidos y del Gobierno Central.

> La independencia financiera de maquinarias políticas regionales y locales ha motivado la proliferación de pequeños partidos, en detrimento de la tradición bipartidista.

4.5.4 Cortes

Aunque antes de 1991 la Corte Suprema de Justicia era activa en materia de revisión constitucional -probablemente más que otras cortes en la región-, la reforma de 1991 cambió radicalmente las cosas mediante la creación de la Corte Constitucional, que adquirió el estatus de actor fundamental con un verdadero poder de veto en el proceso de toma de decisiones políticas.

Hoy día, aun si el Ejecutivo logra acordar políticas con el Congreso, es necesario contar con la aprobación de la Corte, conformada por nueve magistrados elegidos por

10 El sistema de cuocientes y residuos se sustituyó en la reforma política por la llamada cifra repartidora. Uno y otro sistema se diferencian entre sí: en el de la cifra repartidora todas las curules se asignan por el mismo número de votos. Por esto, en este sistema no sólo no hay incentivos para la fragmentación de los partidos, sino que, por el contrario, el sistema favorece más a partidos más grandes.

La Corte Constitucional está conformada por nueve magistrados elegidos por el Senado para períodos de ocho años, a partir de ternas enviadas por el Presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema.

el Senado para períodos de ocho años, a partir de ternas enviadas por el Presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

La revisión de constitucionalidad de las principales leyes ha servido para introducir modificaciones importantes frente a lo aprobado por el Congreso. Los fallos son detallados y lo que allí se estipula tiene, en la práctica, el carácter de norma constitucional. Esto hace que la Corte tenga una enorme influencia sobre múltiples asuntos económicos, como los salarios del sector público, las tasas de interés de los créditos hipotecarios y las pensiones. Por ello, las reformas constitucionales son tan frecuentes como necesarias para modificar las políticas en varias áreas.

De hecho, entre 1991 y 2005, la Constitución se reformó 20 veces, mientras que la Constitución de 1886 fue reformada 63 veces en 105 años. Varias de las reformas han tenido un contenido estrictamente económico, como las modificaciones al sistema de pensiones y a los mecanismos constitucionales de transferencia de recursos fiscales de la nación hacia los entes territoriales.

4.5.5 Tecnocracia

Este término tecnocracia corresponde a un anglicismo acuñado para caracterizar un grupo de profesionales de extracción académica y, en la mayoría de los casos, sin aspiraciones políticas.

Los tecnócratas aparecieron en Colombia a raíz de la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se convirtió en su principal bastión dentro de la administración pública. Al final de los años sesenta, la creación del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), como vehículo para formular políticas basadas en documentos preparados por el DNP, fortaleció aún más su papel. En muchos casos, la ejecución de dichas políticas también se delegó en la tecnocracia, por encima del mandato de los ministros.

Hacia los años setenta, los ministros de Hacienda comenzaron a escogerse dentro de la tecnocracia. Por ejemplo, entre 1970 y 2005, 10 de los 20 ministros de Hacienda se pueden considerar tecnócratas en el sentido de tratarse de individuos con formación especializada en economía, con experiencia laboral previa en entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, Fedesarrollo y la Universidad de Los Andes.

Igualmente, es una tradición -poca veces interrumpida- que el director del DNP tenga un título de doctorado en economía. Aunque los ministros de Hacienda no duran en sus cargos mucho más que los demás ministros, su extracción técnica les da mayor autonomía frente al Congreso.

La tecnocracia es un grupo de profesionales de extracción académica y, en la mayoría de los casos, sin aspiraciones políticas.

Con la Constitución de 1991 la tecnocracia ganó influencia en el manejo de la moneda, debido a que se le otorgó autonomía en estas materias a la Junta Directiva del Banco de la República, cuya composición ha sido, hasta ahora, técnica. Tradicionalmente, esta área se ha considerado como de alta especialización y, por eso, ni el Congreso ni las Cortes se han involucrado en su formulación.

Lo novedoso de la Constitución de 1991 es haber disminuido la influencia del Ejecutivo en las decisiones monetarias, aun cuando el ministro de Hacienda preside su junta directiva.

Por último, el papel de la tecnocracia no ha estado restringido al área económica y financiera. Algunas entidades del Estado, como Ecopetrol, ISA, las Empresas Públicas de Medellín, para mencionar solo algunas, han formado verdaderos cuadros profesionales, con amplio reconocimiento. Aunque falta mucho por hacer, la regulación de los servicios públicos se encuentra ahora en manos de expertos, con algún grado de autonomía y especialización.

4.6 CONSIDERACIONES FINALES

La demanda por mayor participación e inclusión tanto en el ámbito subnacional como nacional fue decisiva para la transición hacia una nueva Constitución. La exclusión de la izquierda de los canales regulares de participación política fue un factor importante para promover la reforma, en parte, por la escalada de violencia y la agudización del conflicto que se vivió a lo largo de los años ochenta.

La Constitución de 1991 introdujo cambios importantes al manejo de la economía:

- Aunque de ninguna manera puede decirse que el Presidente es débil, la Constitución de 1991 limitó sus poderes en varias dimensiones. Introdujo la elección de gobernadores y aceleró el proceso de descentralización tanto en lo político como en lo fiscal.
- Le otorgó al Congreso un papel más activo en el manejo de la economía, al restringir la posibilidad de legislar por la vía de decretos amparados en circunstancias excepcionales, y le hizo más fácil al Congreso imponerse ante un veto presidencial.
- Al crear la Corte Constitucional, con la facultad de revisar la constitucionalidad de las principales decisiones económicas, entre otros asuntos, le dio a la rama judicial un papel más activo.

- En otras áreas, como la política monetaria y cambiaria, el manejo económico fue delegado a un banco central independiente.

- Los gobiernos subnacionales también se han vuelto jugadores importantes en algunos aspectos del manejo económico, especialmente en las políticas sociales.

En síntesis, el número de jugadores clave para el manejo de la economía ha aumentado y la cooperación entre los agentes se ha vuelto más difícil, aunque estos desarrollos son positivos porque mejoran el sistema de pesos y contrapesos. El beneficio, sin embargo, no es solo la mayor inclusión y representatividad, sino además la mayor transparencia y visibilidad de las políticas.

En resumen, las ganancias en representatividad y participación asociadas a la nueva Constitución han sido considerables. Hoy día hay más jugadores en el escenario, más puntos de vista deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones, y eso implica que el debate político sea más democrático. Naturalmente, la toma de decisiones se ha tornado más compleja y dispendiosa. En algunos casos, todo esto ha dificultado la cooperación entre los actores clave, especialmente cuando es preciso tomar decisiones con un costo político inicial, pero con un claro dividendo sobre el bienestar de la población en el mediano plazo.

Otro elemento novedoso de la Constitución es su nivel de detalle y especificidad. Al igual que en otros países de América Latina –como Brasil que adoptó su nueva Carta en 1988–, la nueva Constitución colombiana cubre áreas de política que anteriormente estaban en manos del Congreso e incluso del Ejecutivo. Esto sucede con el manejo de los gastos del Gobierno, en áreas como la salud, la educación y las pensiones.

Subsisten, en todo caso, ciertas prácticas clientelistas –como el nombramiento de recomendados y la influencia sobre ciertas partidas presupuestales– en el sistema político colombiano.

Algunos de los cambios constitucionales recientes, como la reelección presidencial, buscan darle mayor efectividad a las políticas, sin comprometer la inclusión y la participación. Con todo, la más importante de estas reformas tiene que ver con las reglas electorales para las corporaciones públicas. Estos cambios probablemente conducirán a reducir la fragmentación y a mejorar la disciplina partidista. Así, mejorará la posibilidad de adoptar políticas estables y coherentes, en un ambiente de mayor flexibilidad para adaptarse a las circunstancias económicas, que por definición son cambiantes.

RESUMEN

1. Las instituciones facilitan o entorpecen las transacciones económicas. Por ello, son determinantes de la calidad de vida en una sociedad.

2. Por ello, se compara el desarrollo institucional colombiano con el de otros países en áreas muy concretas, como los derechos de propiedad, la seguridad jurídica y personal y la gobernabilidad.

3. Debido a su importancia histórica en el desarrollo reciente de las instituciones colombianas, se analizan las causas y consecuencias del conflicto armado interno. Por una parte, el conflicto es un excelente ejemplo de las deficiencias institucionales que pueden elevar los costos de transacción e inducir un comportamiento predatorio por parte de los agentes.

4. Además, se revisa el papel de las instituciones políticas y su relación con la economía. Dado que las instituciones son un concepto abstracto y multidimensional, la discusión se focaliza en la evolución del sistema político antes y después de la Constitución de 1991.

5. La Constitución definió un nuevo conjunto de reglas de juego estableciendo los jugadores clave y el sistema de pesos y contrapesos entre ellos.

APÉNDICE: LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN COLOMBIA

El **poder público** –integrado por las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial– es la facultad que en una democracia el pueblo le otorga a los gobernantes para que ejecuten las acciones necesarias para alcanzar los fines del Estado.

Además del poder público, el Estado comprende otros organismos autónomos e independientes encargados de verificar y controlar la gestión fiscal y administrativa de las entidades públicas, y de garantizar que el comportamiento de los empleados públicos respete las normas legales. Estas funciones las ejercen:

- El Ministerio Público (que incluye a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo).

- La Contraloría General de la República (que realiza una revisión posterior de las cuentas públicas).

- La Auditoría General de la República.

De otra parte, **la organización electoral** está encargada del funcionamiento y control de las elecciones, que son la principal expresión de la democracia. Está conformada por:

- El Consejo Nacional Electoral (que fija pautas y vigila).
- La Registraduría Nacional del Estado Civil (que ejecuta).

La rama Ejecutiva del poder público está integrada por:

- La Presidencia de la República.
- La Vicepresidencia de la República.
- Los Consejos Superiores de la administración (como el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES).
- Los ministerios y departamentos administrativos (como el Departamento Administrativo de Planeación Nacional -DNP).
- Las superintendencias y las unidades administrativas especiales (como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN).

El poder Ejecutivo también incluye algunas entidades especializadas que prestan servicios específicos y gozan de autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio propio. Estas entidades están adscritas o vinculadas a un ministerio o departamento administrativo frente al cual tienen una relación de subordinación. Son ejemplos de estas entidades:

- Los establecimientos públicos (como el SENA).
- Las empresas industriales y comerciales del Estado (como Ecopetrol).
- Las superintendencias y unidades administrativas especiales (con personería jurídica).
- Las empresas sociales del Estado (como los hospitales departamentales).
- Las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios (como EMCALI).
- Los institutos científicos y tecnológicos (como el Instituto Von Humboldt).
- Las sociedades públicas y de economía mixta.

Pese a que estas categorías son amplias, existen algunas entidades especiales, como el Banco de la República, que ejerce las funciones de banco central, organizado como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Como veremos en el Capítulo 7, las funciones básicas del Banco de la República son regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del Gobierno.

Otra entidad especial de la que hablaremos en el Capítulo 8 es el Fondo de Garantías Financieras (Fogafin), que administra el seguro de depósitos bancarios, realiza las operaciones de apoyo a la banca, las privatizaciones y la vigilancia de los procesos de liquidación de entidades financieras del Estado.

Otros ejemplos de entidades especiales, dentro de la rama Ejecutiva, son:

- La Comisión Nacional de Televisión -que elabora y ejecuta las políticas relacionadas con la utilización del espectro electromagnético por parte de los servicios de televisión.
- Las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Los entes universitarios autónomos.
- Las Entidades Públicas de Seguridad Social.

Desde el punto de vista económico, las principales entidades del Ejecutivo son el Ministerio de Hacienda y el DNP:

- El Ministerio de Hacienda está encargado de definir, formular y ejecutar la política económica del país.

  La Dirección Nacional de Presupuesto prepara el Presupuesto General de la Nación -el plan de ingresos y gastos- que se presenta al Congreso y vigila su ejecución. Para ello, la Dirección de Presupuesto debe someterse a las normas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y a las normas sobre presupuesto que fija la Constitución y que se discutirán en el Capítulo 6.

  La Dirección de Crédito Público y del Tesoro tiene la doble responsabilidad de diseñar y desarrollar la estrategia de endeudamiento público y adelantar los pagos o giros del Gobierno. Adicionalmente, dentro de este ministerio opera el CONFIS (Consejo Nacional de Política Fiscal), que está encargado de dirigir la política fiscal teniendo en cuenta la situación y las perspectivas macroeconómicas de la Nación.

La DIAN es la entidad encargada de recaudar los impuestos internos, de manejar las aduanas nacionales y los recaudos por concepto de aranceles y cargos a las importaciones y exportaciones. La Dirección de Apoyo Fiscal vigila el comportamiento fiscal de las entidades territoriales, especialmente cuando éstas le adeudan recursos al Gobierno nacional.

El DNP, por su parte, se encarga de diseñar, hacer viable y controlar las políticas de desarrollo económico, social y ambiental del país, en coordinación con los ministerios y los entes territoriales. Tiene a su cargo la preparación del Plan Cuatrienal de Desarrollo y los programas de inversión pública. Estos últimos, así como la mayor parte de las decisiones gubernamentales con impacto económico, se discuten en el seno del CONPES, presidido por el Presidente, por medio de documentos preparados por el DNP.

La rama Legislativa del poder público tiene también importantes responsabilidades en materia económica. En el caso de Colombia, el Congreso de la República no desarrolla formalmente la iniciativa propia en materia de crear nuevos tributos, y tampoco la iniciativa de gasto, porque ésta recae en cabeza del Ejecutivo. No obstante, su influencia es significativa.

Al Congreso le compete aprobar la legislación fiscal propuesta por el Ejecutivo, que incluye el presupuesto nacional. En el proceso de discusión de los proyectos sometidos por el Gobierno, el Congreso hace propuestas y aprueba cambios profundos que difieren de los proyectos originales del Gobierno.

Dentro de **la rama Judicial**, como en muchos otros países, la justicia ordinaria está encargada de resolver los conflictos civiles, comerciales, laborales, penales y de familia y está conformada por:

- La Corte Suprema de Justicia.
- Los tribunales superiores.
- Los juzgados.

La justicia contencioso-administrativa es responsable de resolver los conflictos que se generan a raíz de las actuaciones del Estado. La ejercen:

- El Consejo de Estado.
- Los tribunales administrativos.

La Corte Constitucional se encarga de velar que todos los integrantes de la sociedad cumplan la Constitución.

La Fiscalía General de la Nación es el ente acusador y el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) administra el sector.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *conflicto armado interno*
- ✓ *costos de transacción*
- ✓ *infraestructura social*
- ✓ *instituciones formales*
- ✓ *instituciones informales*
- ✓ *instituciones políticas*
- ✓ *gobernabilidad*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

Responda las siguientes preguntas:

1. ¿Qué diferencia existe entre las instituciones formales y las informales?
2. ¿Cuál es el papel primordial de las instituciones?
3. ¿Las instituciones afectan las fuentes de crecimiento de una economía a través de qué canales?
4. Desde la perspectiva institucional, ¿qué implicaciones traen el crimen y la violencia para la economía?
5. ¿Qué cambios introdujo la Constitución de 1991 en cuanto a estabilidad, coherencia, coordinación y flexibilidad de las políticas públicas?

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

La corriente de pensamiento económico que destaca el papel de las instituciones es amplia y creciente. Los trabajos de Douglas North son un buen punto de partida para quien desee profundizar sobre los conceptos básicos:

- En particular, existe una traducción al castellano de una de sus principales obras, *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Una alternativa más breve y concisa del mismo autor es "Institutions", en el *Journal of Economic Perspectives*, 1991, invierno, 5, 97-112.

La fuente más completa para las mediciones internacionales de calidad institucional y gobernabilidad es, sin duda, D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), cuyas bases de datos están disponibles en http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/.

El trabajo más completo y reciente sobre las instituciones políticas en América Latina es el informe anual sobre el progreso económico y social del BID (2006), *La política de las políticas*, disponible en http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm. En particular, el Capítulo 10 tiene una discusión acerca del proceso de formulación de políticas públicas en Colombia.

Otra lectura relevante para quienes deseen profundizar en el análisis de la economía colombiana desde una perspectiva institucional es el libro de Alberto Alesina (2002), que contiene los estudios de la Misión Alesina, realizada por Fedesarrollo.

La literatura sobre el conflicto colombiano y sus implicaciones económicas es extensa y variada. Una interesante referencia es José Antonio Ocampo, *Entre las reformas y el conflicto: economía y política en Colombia*, Editorial Norma, 2004.

Un trabajo reciente que analiza la relación entre instituciones y economía es el de Kalmanovitz, Salomón (2001), *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma. 302p.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, Alberto. 2002. *Reformas institucionales en Colombia*. Editorial Alfaomega, Bogotá.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. *La política de las políticas*. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.

Cárdenas, Mauricio. 2002. "Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune?", *Working Paper*. Center for International Development. Harvard University.

Collier, Paul. 2000. "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy". Development Research Group World Bank.

Deas, Malcolm. 1993. *Del poder y la gramática*. Taurus Editores, Bogotá.

Gaviria, Alejandro. 2000. "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". *Journal of Development Economics*, 61.

Hall, Robert y Charles Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116.

Ibáñez, Ana María y Christian Jaramillo. 2006. "Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuestas de política", mimeo.

Kaufmann Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", mimeo, disponible en http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf.

McArthur, John W. y Jefrey D. Sachs. 2001. "Institutions and Geography: Comment on Acemoglu, Johnson and Robinson (2000)", *NBER Working Paper*, No. 8114.

Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. 1999. "Reforma política: un propósito de nación. Memorias". *Serie Documentos*, No. 17, Bogotá.

Miron, Jeffrey. 2001. "Prohibitions and the Prices of Prohibited Goods: Evidence from the Markets for Heroin and Cocaine", Boston University, mimeo.

North, Douglass. 1991. "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112.

__________. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C., Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

EL SECTOR EXTERNO

CAPÍTULO 5

OBJETIVOS

Destacar la importancia del sector externo para el funcionamiento de la economía colombiana.

Introducir la balanza de pagos y las principales cifras del sector externo.

Analizar los conceptos básicos que se utilizan comúnmente para explicar la existencia del comercio internacional.

Discutir los precios que se involucran en las transacciones internacionales y su relación con los precios domésticos.

Entender la importancia de la tasa de cambio real.

Analizar el papel de la política comercial y su evolución en Colombia durante las últimas décadas.

Analizar los determinantes de los movimientos de capitales, su composición y evolución en Colombia.

CONTENIDO

5.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como propósito introducir los principales conceptos relacionados con el sector externo, así como sus características más sobresalientes en la economía colombiana. El capítulo comienza con unas reflexiones generales acerca de la globalización, para luego introducir la balanza de pagos que es el registro en donde se contabilizan las transacciones internacionales.

Posteriormente, se analizan los conceptos básicos que se utilizan comúnmente para explicar la existencia del comercio internacional de bienes y servicios.

Seguidamente, se discuten los precios que se involucran en las transacciones internacionales y su relación con los precios domésticos, lo que da origen a la tasa de cambio real.

Después de algunos fundamentos teóricos, se analiza el papel de la política comercial y su evolución en Colombia durante las últimas décadas.

A partir de estos elementos, el capítulo realiza un análisis detallado del comportamiento y los determinantes de las transacciones de bienes y servicios con el exterior.

Finalmente, se analizan los determinantes de los movimientos de capitales, su composición y evolución en Colombia.

5.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

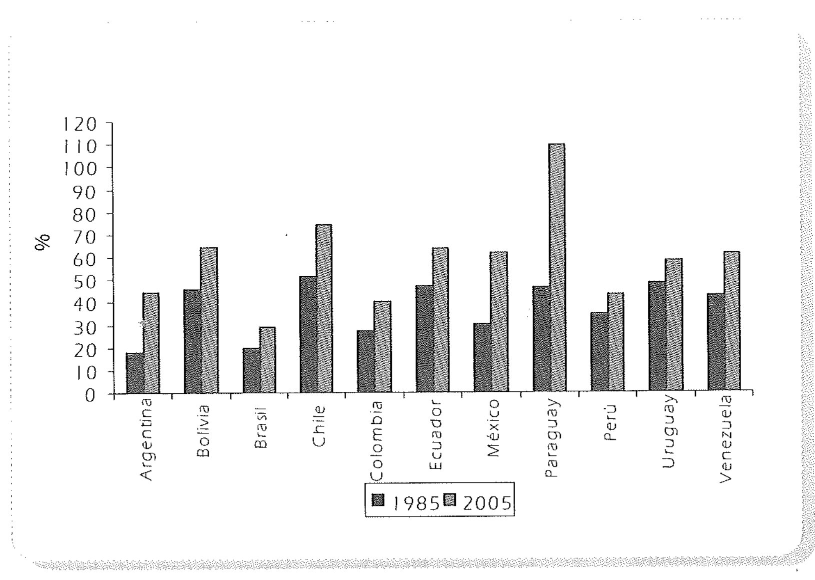
Las relaciones económicas con el exterior -el comercio, la inversión, las finanzas y la organización de la producción a escala global- históricamente han sido de gran importancia para el funcionamiento de la economía colombiana. Esto es aún más cierto en la actualidad debido a que se ha acentuado nuestra interdependencia con el resto del mundo. En efecto, como se aprecia en el *Gráfico 5.1*, el coeficiente de apertura comercial -que es la suma de exportaciones más importaciones sobre PIB- se incrementó de 28% del PIB en 1985 a 40% en 2005, nivel que si bien es alto en comparación con nuestra propia historia, es bajo comparado con otros países latinoamericanos, como Chile y México.

En cualquier caso, la mayor inserción internacional de la economía colombiana, tanto en el comercio de bienes como en el movimiento de factores de producción,

es parte fundamental del nuevo paradigma bajo el cual debemos comprender el funcionamiento de la economía; por esa razón, en este capítulo analizamos las consecuencias del mayor grado de interacción con el resto del mundo.

Gráfico 5.1

Coeficientes de apertura en América Latina



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* (2007).

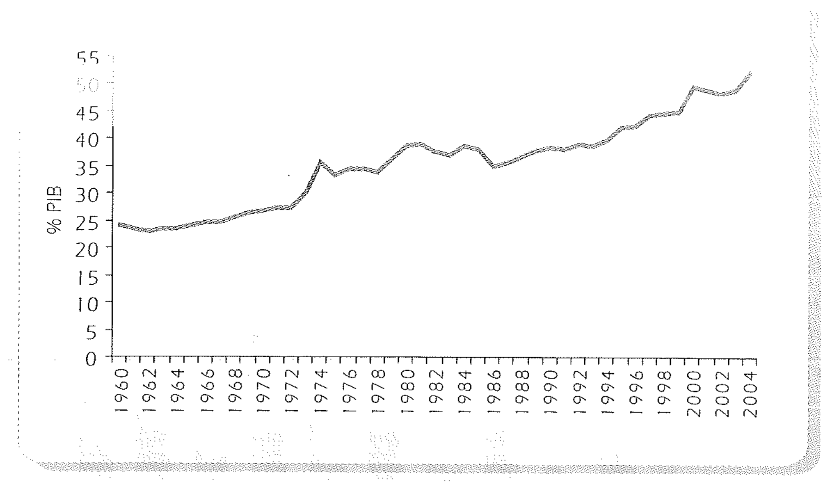
De acuerdo con Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía en 2001, la globalización es resultado de la reducción de costos de transporte y de las barreras artificiales al comercio a través de las fronteras. El *Gráfico 5.2* muestra cómo la proporción del comercio en el PIB mundial ha crecido de manera considerable desde 1960. En los años ochenta se presentó un leve retroceso debido a la implementación generalizada de medidas proteccionistas en varios países. Sin embargo, la tendencia creciente se retomó en la década de los años noventa como resultado de la liberación comercial. Lo anterior permitió que, en 2004, el comercio representara un poco más de la mitad del PIB mundial.

> La globalización genera riqueza, pero esto no significa que mejore las condiciones de vida para todos.

En teoría, la globalización convierte al mundo en un único mercado donde capital, trabajo, tecnología, mercancías e información se mueven libremente de un país a otro. Sin embargo, las cosas en la práctica pueden ser muy diferentes. Por ejemplo, las barreras migratorias -especialmente a la migración de trabajadores de los países en desarrollo a los países desarrollados- son enormes y generan serios conflictos políticos. Asimismo, las brechas tecnológicas son muy amplias.

Gráfico 5.2

Intercambio comercial como proporción del PIB mundial



Fuente: World Development Indicators, (2007).

En teoría, la globalización convierte al mundo en un único mercado donde capital, trabajo, tecnología, mercancías e información se mueven libremente de un país a otro.

En cuanto al comercio de bienes y servicios, la gran mayoría de países aún impone aranceles a sus importaciones y, finalmente, muchos países también imponen restricciones a los movimientos de capitales. Esto quiere decir que la globalización es todavía, en gran medida, un proceso incompleto.

La integración económica se ha convertido, en las últimas décadas, en un tema polémico. Así como es cierto que sus beneficios pueden ser inmensos, también es válido afirmar que implica mayores riesgos y desafíos para las naciones y las personas.

En general, la globalización es benéficiosa porque amplía las posibilidades de elección y de intercambio de millones de personas, entre ellas, elecciones de producción y consumo. Aumenta los flujos de información al alcance de los individuos así como la competencia entre las empresas, lo cual genera mayor eficiencia y disciplina en los mercados. Gracias a ésta, los países en desarrollo pueden utilizar la tecnología de los países desarrollados, pedir créditos a otros países para mejorar su infraestructura o para educar a sus ciudadanos, aumentar sus niveles de inversión sin sacrificar su consumo y dedicarse a producir aquellos bienes y servicios en los que son más eficientes y productivos.

Todo esto es especialmente significativo para los países en desarrollo, como Colombia, que al tener niveles tecnológicos comparativamente bajos, pueden verse beneficiados de su interacción con el resto del mundo.

La globalización también implica riesgos y amenazas, en parte porque los resultados no son iguales para todos los países y, menos aún para todas las personas. La globalización genera riqueza, pero esto no significa que mejore las condiciones de vida para todos. Es un proceso donde resultan ganadores y perdedores y, por ello, el debate político sobre este asunto es intenso, tanto interna como externamente.

Un argumento que ilustra estos riesgos es que las economías abiertas se hacen más dependientes del resto del mundo y, por esa razón, los acontecimientos externos pueden afectarlas de manera significativa. Por ejemplo, las crisis asiática de 1997 y la rusa de 1998 tuvieron grandes repercusiones sobre América Latina, en donde muchas personas perdieron su trabajo, pese a que las relaciones económicas directas entre estas regiones son mínimas. Esto ilustra justamente la importancia de la interdependencia asociada a la mayor globalización.

La globalización también implica riesgos y amenazas. Las economías abiertas se hacen más dependientes del resto del mundo y, por esa razón, los acontecimientos externos pueden afectarlas de manera significativa.

Los críticos de la globalización –que son muchos– señalan que el rápido crecimiento de los mercados globales no ha estado acompañado de un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que haya más equidad en las reglas globales que gobiernan el comercio y las finanzas. El argumento más frecuente es que Estados Unidos, Europa y Japón obstinadamente protegen y subvencionan a su agricultura, lo cual resta oportunidades de comercio para los países en desarrollo que no solo producen a menor costo sino que, por cierto, tienen poca influencia en las negociaciones globales en esta materia.

Los críticos señalan que el rápido crecimiento de los mercados globales no ha estado acompañado de un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que haya más equidad en las reglas globales que gobiernan el comercio y las finanzas.

5.3 CONTABILIDAD Y CONCEPTOS BÁSICOS

5.3.1 Balanza de pagos

Antes de entrar en materia, es necesario introducir algunos conceptos básicos. En esta sección comenzaremos con la contabilidad básica.

Todas las transacciones que los ciudadanos de un país realizan con el resto del mundo se registran contablemente en la **balanza de pagos.**

Todas las transacciones que los ciudadanos de un país realizan con el resto del mundo se registran contablemente en la *balanza de pagos.*

Existen dos tipos de transacciones: corrientes y de capital.

- **Las transacciones corrientes** son todas aquellas relacionadas con el intercambio de bienes y servicios con el exterior. Son corrientes en la medida en que no tienen implicaciones futuras.
- **Las transacciones de capital,** en contraste, originan obligaciones o derechos que más adelante tienen repercusiones. Por ejemplo, el endeudamiento en el exterior implica el pago futuro de intereses, lo cual afecta la balanza de pagos en los períodos siguientes. Algo similar ocurre con la inversión extranjera que, al originar la remesa de utilidades, tiene un impacto futuro sobre las relaciones económicas con el exterior.

Consecuentemente, a su vez, la balanza de pagos se divide en la cuenta corriente y la cuenta de capitales. La suma de estas dos cuentas debe ser idéntica a la variación en las *reservas internacionales* del país:

$$CC + CK = \Delta RI \quad (5.1)$$

Donde:

CC representa la cuenta corriente de la balanza de pagos.

CK representa la cuenta de capitales.

ΔRI corresponde al cambio en las reservas internacionales.

Las transacciones corrientes son todas aquéllas relacionadas con el intercambio de bienes y servicios con el exterior. No tienen implicaciones futuras.

Cuando el país incurre en un déficit en cuenta corriente, que no alcanza a ser financiado con las entradas de capitales que se registran en la cuenta de capitales, es necesario que el banco central disminuya sus tenencias de reservas internacionales.

El cambio en las reservas internacionales es entonces equivalente al saldo de la balanza de pagos. Las reservas internacionales ponen de presente que en las economías abiertas no solo los hogares y las empresas pueden poseer activos en el exterior. El banco central –el Banco de la República en el caso colombiano– posee depósitos u otros activos financieros en moneda extranjera. Este acervo de activos se conoce como reservas internacionales y es fundamental porque sus cambios permiten ajustar las diferencias entre los flujos de la cuenta corriente y los de la cuenta de capitales.

Las reservas internacionales pueden verse como una última instancia para financiar las importaciones. Cuando se presenta un déficit en cuenta corriente que

no logra ser financiado con créditos concedidos por el resto del mundo, se puede recurrir a las reservas internacionales.

Reservas internacionales: depósitos u otros activos financieros en moneda extranjera que posee el banco central –el Banco de la República en el caso colombiano.

El valor de las reservas internacionales suele expresarse en términos de su capacidad de compra de importaciones, algo así como el número de meses de importaciones que se pueden adquirir con estas reservas. Ahora bien, hoy día también es pertinente preguntarse si las reservas internacionales alcanzan para cubrir las necesidades de pago de la deuda externa de corto plazo.

Esta discusión contable puede entenderse más claramente con la ayuda del *Cuadro 5.1*, en donde se muestra la balanza de pagos colombiana, tal y como la reporta el Banco de la República. Como se aprecia, el saldo de la cuenta corriente es el resultado de sumar tres balances: el de bienes y servicios no factoriales, el de servicios factoriales y el de transferencias[1]. El balance de bienes, exportaciones menos importaciones de bienes, se conoce también como la balanza comercial.

Para ilustrar estos conceptos con los datos del año 2007 (*ver Cuadro 5.1*), el balance de bienes registró un déficit de 596 millones de dólares. Aunque el déficit en el balance de servicios no factoriales también fue deficitario (2.611 millones de dólares), la mayor diferencia entre ingresos y gastos se observa en el balance de servicios factoriales, que arrojó un saldo negativo de 7.886 millones de dólares. Las transferencias (5.231 millones de dólares) compensaron parcialmente estos resultados. Sin embargo, se generó un déficit en cuenta corriente equivalente a 5.862 millones de dólares.

Como su nombre lo indica, la cuenta de capitales registra las transacciones financieras o de capital entre nacionales y extranjeros[2]. En general, la cuenta se subdivide entre operaciones de corto (menos de un año) y largo plazo (más de un año).

Dentro de la cuenta de capitales existen dos tipos de transacciones:

- **El primer grupo está compuesto por la** *inversión extranjera* que puede ser directa (cuando implica formación de capital nuevo o la compra del capital fijo existente por parte de extranjeros) o de portafolio, es decir, la compra de papeles como bonos, acciones y otros instrumentos por parte de inversionistas extranjeros.

1 El término 'factoriales' hace referencia al pago de servicios prestados en el exterior por parte de factores de producción nacionales, o viceversa. Este caso es el de los salarios, dividendos, intereses y rentas. Los servicios no factoriales son esencialmente los fletes y seguros asociados al comercio internacional de mercancías.

2 Es importante clarificar el significado que se le da en este caso a la palabra *capital*. Mientras en el resto del libro la utilizamos para referir un factor de producción, constituido por máquinas, edificios, infraestructura, etc., en este caso, abarca en su significado cualquier activo, bien sea físico o financiero.

Balanza de pagos de Colombia (millones de dólares) Cuadro 5.1

Descripción	1994	2007 (P)
I. CUENTA CORRIENTE	-3.674	-5.862
A. Bienes y servicios no factoriales	-3.284	-3.207
Exportaciones	10.630	34.212
Importaciones	13.914	37.419
1. Bienes	-2.229	-596
i. Exportaciones	9.059	30.577
ii. Importaciones	11.288	31.173
2. Servicios	-1.055	-2.611
a. Exportaciones	1.571	3.635
b. Importaciones	2.626	6.246
B. Renta de los factores	-1.458	-7.886
Ingresos	702	1.868
Egresos	2.161	9.754
C. Transferencias corrientes	1.069	5.231
Ingresos	1.262	5.642
Egresos	193	410
II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	3.393	10.314
A. Cuenta financiera	3.393	10.314
1. Flujos financieros de largo plazo	3.762	11.365
a. Activos	146	912
i. Inversión colombiana en el exterior	149	913
ii. Préstamos	0	0
iv. Otros activos	-3	-1
b. Pasivos	3.939	12.310
i. Inversión extranjera en Colombia	2.561	9.262
ii Préstamos	873	2.822
iii Crédito comercial	-37	116
iv Arrendamiento financiero	541	110
c. Otros mov. financieros de largo plazo	-31	-33
2. Flujos financieros de corto plazo	-369	-1.050
a. Activos	1.298	3.292
i. Inversión de cartera	1.381	1.099
ii. Crédito comercial	-237	308
iii. Préstamos	143	1.511
iv. Otros activos	12	374
b. Pasivos	929	2.241
i. Inversión de cartera	478	1.497
ii. Crédito comercial	-41	190
iii. Préstamos	479	499
iv. Otros pasivos	14	56
III. ERRORES Y OMISIONES NETOS	480	261
IV. VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS	199	4.714

Fuente: Banco de la República.
P: Preliminar.

- **El segundo tipo de transacciones de capital comprende los** *capitales de préstamo* que, a diferencia de los primeros, determinan de antemano los pagos que recibirá el acreedor, pero no generan un derecho de propiedad sobre los activos productivos que financian. De esta forma, el inversionista extranjero no asume el control ni el riesgo de las empresas que financia, y se limita a recibir una rentabilidad previamente establecida que no depende del desempeño de la empresa o del país.

En este caso, el inversionista recibe periódicamente intereses y amortizaciones, como servicio de la deuda por parte del prestatario que es un nacional de otro país.

Es importante notar que cuando se pagan los intereses de una deuda contraída en el extranjero –o se reciben los intereses producto de un préstamo realizado a ciudadanos de otro país–, esta transacción se registra en la cuenta corriente como parte de los servicios factoriales, por tratarse de un pago por el servicio que presta un factor de producción externo.

Cuando, por el contrario, se amortiza el préstamo, la transacción se registra en la cuenta de capitales porque implica un cambio en la posición neta de los activos externos del país.

De regreso al ejemplo del *Cuadro 5.1*, el saldo de la cuenta de capitales ascendió en 2007 a 10.314 millones de dólares, como resultado de los flujos financieros de largo plazo como la inversión extranjera directa. La entrada de capitales cubrió ampliamente las necesidades de financiamiento de la cuenta corriente, lo cual permitió la acumulación de reservas internacionales por 4.714 millones de dólares.

Los ciudadanos de cualquier economía abierta tienen la posibilidad de mantener tanto activos domésticos como extranjeros. Nada impide que un colombiano tenga cuentas bancarias o sea propietario de fábricas en el exterior, al contrario de lo que sucedía en el pasado. Lo mismo ocurre con los extranjeros en Colombia. El conjunto de activos en el extranjero de los ciudadanos de un país menos los activos de propiedad de extranjeros en ese país se conoce con el nombre de activos externos netos (AEN).

Activos externos netos (AEN): es el conjunto de activos en el extranjero de los ciudadanos de un país menos los activos de propiedad de extranjeros en ese país.

Los AEN miden la riqueza neta de los ciudadanos de un país en el exterior y, por ende, son producto de toda la historia de la cuenta corriente. Como el déficit de la cuenta corriente ha sido frecuente, Colombia es un deudor internacional neto. Es decir, sus AEN son negativos. Esto nos lleva a una nueva lectura de la cuenta corriente, que además de poderse expresar como la diferencia entre el ahorro y la inversión (Capítulo 2), o como la suma de la balanza comercial y de servicios y

transferencias (que acabamos de ver), también puede expresarse como el cambio en los AEN del país[3].

$$CC_t = AEN_t - AEN_{t-1} \qquad (5.2)$$

Lo anterior refleja simplemente que la riqueza neta de un país necesariamente cambia cuando la cuenta corriente no está equilibrada. Un déficit en cuenta corriente debe necesariamente ser financiado por el exterior, lo que disminuye los AEN. Por el contrario, un superávit aumenta los AEN. La relación entre la cuenta corriente y el saldo de los AEN es una de las relaciones más conocidas en economía entre una variable *flujo* y una variable *stock*.

La balanza de pagos utiliza el principio contable denominado de partida doble: cada transacción se registra simultáneamente como un crédito (+) y un débito (-).

El acervo de activos en el exterior se modifica año a año, debido a la compra y venta de activos que en cada período es requerida para financiar el déficit o invertir el superávit de la cuenta corriente. Esto nos permite captar una dimensión intertemporal de las relaciones con el exterior. Si un país desea tener niveles de consumo, inversión o gasto público superiores a sus niveles de ingreso, es decir, tener un déficit en la cuenta corriente, debe poder demostrar que en el futuro tendrá un superávit para pagar las deudas.

Para concluir esta sección es útil advertir que la balanza de pagos utiliza el principio contable denominado de partida doble: cada transacción se registra simultáneamente como un crédito (+) y un débito (-). Los créditos son las salidas de recursos reales (exportaciones) o la reducción de activos externos netos (como el aumento de un pasivo). De otra parte, los débitos son las entradas de recursos reales (importaciones) o el aumento de los activos externos netos (como la disminución de un pasivo).

Esto, que puede sonar extraño, se ilustra fácilmente con un ejemplo:

- Imaginemos que un estudiante estadounidense compra este libro por 20 dólares que gira por medio de un cheque a nuestro editor. Debido a que la transacción es una exportación, se registra como un crédito por 20 dólares en la balanza de pagos, más exactamente en la balanza comercial de la cuenta corriente.

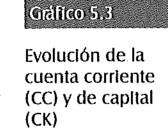
3 Es posible que la cuenta corriente no sea exactamente igual al cambio en los activos externos netos, debido a los flujos financieros no registrados, al cambio en el valor de los activos y pasivos (que no implican un flujo sobre la cuenta corriente, pero sí una revaloración de los AEN), a las expropiaciones de activos externos o al incumplimiento de obligaciones financieras externas.

- La editorial tiene ahora un cheque en dólares que puede, por ejemplo, consignar en una cuenta bancaria en Estados Unidos, con lo cual adquiere un activo en el extranjero. Por ende, los activos externos netos del país aumentan en 20 dólares, lo que se registra como un débito.

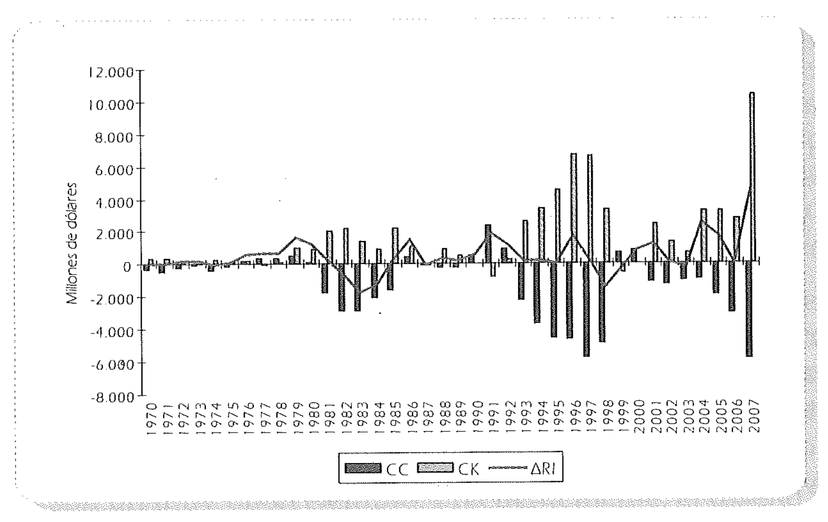
La cuenta de capitales es precisamente la contrapartida de la cuenta corriente, el lugar donde se registran todas las transacciones que involucran intercambio de activos con el exterior. Es decir, cada crédito en la cuenta corriente debe tener necesariamente un débito en la cuenta de capitales y viceversa.

En el *Gráfico 5.3* se muestra la evolución histórica de la cuenta corriente y de capital desde 1970. La cuenta corriente ha sido tradicionalmente deficitaria, contrario a lo que ha ocurrido con la cuenta de capital.

Los saldos negativos en la cuenta corriente reflejan que un país con buenas opciones económicas debe endeudarse con el exterior para llevar a cabo proyectos de inversión que de otra manera no podría acometer. No obstante, balances negativos por encima de un nivel razonable implican riesgos. En la medida en que el déficit sea alto, el país está más expuesto a los ciclos internacionales y el riesgo de crisis financiera aumenta. Ajustar abruptamente el balance en cuenta corriente para corregir un desequilibrio puede resultar muy costoso en términos de actividad económica y empleo.


Gráfico 5.3

Evolución de la cuenta corriente (CC) y de capital (CK)



Fuente: Banco de la República.

5.3.2 Algunos conceptos básicos

A través del comercio internacional los países intercambian bienes y servicios para su mutuo beneficio. El comercio es una consecuencia natural de las diferencias en los factores productivos con que cuentan los países. Por ello, resulta atractivo especializarse para aprovechar lo que cada país puede y sabe hacer relativamente bien. Esto lo sabemos desde que David Ricardo (1776-1850) formuló la teoría de la *ventaja comparativa*, según la cual cada país logra un mayor nivel de bienestar (puede consumir más) al especializarse en los bienes que produce *relativamente* a menor costo.

La teoría de la *ventaja comparativa* señala que país logra un mayor nivel de bienestar al especializarce en los bienes que produce a menor costo.

Como se muestra en detalle en el *Recuadro 5.1*, esta teoría implica, por ejemplo, que incluso si Suiza es más productiva que Colombia *tanto* en la producción de relojes como de camisas -pero más eficiente produciendo relojes que camisas-, debería especializarse en la producción de relojes y Colombia en la de camisas. La alta productividad de Suiza en relojes implica que, para producir camisas, ese país debe sacrificar la producción de muchos relojes y por eso le resulta rentable especializarse en lo que hace mejor, así haga todo a menor costo que nosotros.

La especialización es una idea muy sugestiva, ya que indica que, incluso, si un país es muy poco eficiente en la producción de todos los bienes y servicios, habrá algunos que podrán producir a menor costo *relativo* que el resto del mundo.

Algo similar hacemos todos en nuestra vida diaria, en la que, independientemente de que sepamos hacer muchas cosas, nos especializamos en una profesión y compramos los servicios de los demás, incluso cuando podemos hacer las cosas mejor que aquellos a quienes contratamos. Esta simple idea, poco intuitiva a primera vista, es la que explica por qué los países se especializan en la producción de ciertos bienes y servicios que exportan al mercado internacional, para así poder importar lo que no producen.

Las versiones más modernas -de comienzos del siglo XX- del modelo de ventaja comparativa señalan que el patrón de comercio o especialización de cada país está unívocamente determinado por su propia dotación de factores productivos, como el capital físico y humano, la mano de obra o los recursos naturales. Según esta teoría, cada uno se especializa en producir aquellos bienes y servicios que utilizan intensivamente los factores productivos que posee con relativa abundancia:

Por ejemplo, algunos países poseen amplias reservas de petróleo como Venezuela; otros tienen tierras más fértiles como Argentina o costas y acceso al mar que les permiten explotar los recursos pesqueros como Perú. Estados Unidos es un país rico en capital físico y humano y, por esa razón, se especializa en productos de alta tecnología, entre ellos, los aviones, el *software* o los productos farmacéuticos de punta.

En este caso, el comercio que ocurre entre países se denomina *interindustrial*, porque se origina en sectores o industrias diferentes en cada país. En buena parte, este caso es el de Colombia, que exporta petróleo, café y carbón e importa computadoras y maquinaria.

En nuestro país las condiciones climáticas, las tierras y la mano de obra son óptimas para el cultivo del café. En cambio, nuestra disponibilidad relativa de capital humano y tecnología es mucho menor que la de países como Japón o Estados Unidos; por eso es poco eficiente para nosotros producir bienes que requieran altos niveles tecnológicos y conocimientos especializados. Colombia tendría que sacrificar la producción de mucho café para producir muy pocas computadoras.

Sin embargo, solo una parte del comercio mundial corresponde a este patrón que acabamos de describir. La otra parte es lo que se ha denominado comercio *intraindustrial*, el cual se da entre países similares que *simultáneamente* exportan e importan variedades de la misma clase de bienes. Dado que los bienes que se comercian son en esencia similares, este comercio no tiene mucho que ver con la dotación relativa de factores o las diferencias tecnológicas entre países. El intercambio de automóviles entre Alemania y Estados Unidos es un excelente ejemplo de esta clase de comercio:

El comercio interindustrial se origina en sectores o industrias diferentes en cada país.

El comercio intraindustrial se da entre países similares que exportan e importan variedades de la misma clase de bienes.

Alemania desarrolló una industria automotriz enfocada en automóviles de lujo, mientras que Estados Unidos se especializó en automóviles familiares. Los japoneses hicieron lo propio con los carros pequeños, debido a su alta densidad demográfica.

Como se ve, en este caso las dotaciones de recursos de los países dejan de ser tan importantes y adquiere mayor relevancia la especialización en la producción de ciertas **variedades** de productos relativamente similares. En este tipo de comercio las economías de escala, es decir, el tamaño de la producción, también juegan papel importante, pues, a mayor escala, mayores las posibilidades de producir diferentes variedades.

La globalización de la economía también se ha reflejado en un proceso de internacionalización de la producción. Muchos de los bienes y servicios comerciados internacionalmente son producidos en diferentes etapas, cada una de ellas en un lugar diferente:

Las confecciones son un muy buen ejemplo. Frecuentemente, el diseño resulta ser francés o italiano, la manufactura es china, los textiles son producidos en la India y el algodón en Egipto.

Además, la producción de los diferentes bienes tiene ciclos y no se queda para siempre en el mismo país. Por ejemplo, el radio se inventó y comenzó a producir

en Estados Unidos; después, migró al Japón, hasta que los coreanos comenzaron a hacer los radios a menor costo. De allí su producción pasó a la China, donde de seguro no se quedará a perpetuidad. Este proceso es inducido por la propia inversión extranjera y en algunos casos por la copia de tecnología, que resulta de darle vuelta a la ingeniería para descomponer un producto y tratar de reproducir su proceso de elaboración.

Este hecho ilustra cómo las ventajas comparativas no son estáticas, sino que pueden cambiar con el tiempo, aunque existen contraejemplos de muchos países que se han quedado estancados en productos que tienen poca demanda en el mercado global.

Otro hecho interesante es el mayor intercambio comercial que existe entre los países más cercanos. Este fenómeno puede explicarse con el *modelo gravitacional del comercio*, que hace alusión a la teoría de la gravitación universal formulada por Newton, según la cual los cuerpos se atraen con mayor fuerza si tienen mayores masas o se encuentran a menor distancia. Cuando los países son más distantes entre sí, se presentan mayores costos de transporte y la amplitud de sus diferencias culturales puede generar mayores barreras al comercio.

Es un hecho que la distancia es una importante barrera al comercio, independientemente de todos los avances en materia de transporte. Pero en temas de comercio la distancia no lo explica todo. En efecto, uno de los acertijos más interesantes que no se ha logrado resolver es aquello que los economistas han denominado el 'sesgo local', que en la práctica significa que en la mayoría de países los consumidores tienen una preferencia por los productos locales.

Por ejemplo, el comercio entre el estado de Washington en la esquina noroccidental de Estados Unidos y su vecino al norte, la provincia de British Columbia en Canadá, es mucho menor que el comercio entre los estados de Washington y Florida, a pesar de la enorme distancia que los separa.

Sea cual fuere la explicación, el comercio internacional es, ante todo, un mecanismo mediante el cual los países pueden especializarse y eso les permite acceder a mayor cantidad de bienes y servicios de los que dispondrían en caso de ser economías cerradas. Por ello, no debe sorprender que muchos países hayan decidido utilizar deliberadamente el comercio internacional como componente fundamental de su estrategia de desarrollo. Para tal fin, tienen economías abiertas en las que tanto importaciones como exportaciones representan elevados porcentajes del producto.

Aunque el tema genera controversia, el *Gráfico 5.4* muestra la estrecha relación positiva entre el grado de apertura de las economías –medido como la participación de las exportaciones más las importaciones en el PIB– y su nivel de ingreso por habitante. Los países que más comercian son más ricos debido al mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas por medio de la especialización, al acceso a grandes mercados

que reducen los costos de producción por unidad, al mayor intercambio de ideas mediante la comunicación entre residentes de diferentes países, y a la mayor difusión tecnológica por medio de la inversión externa.

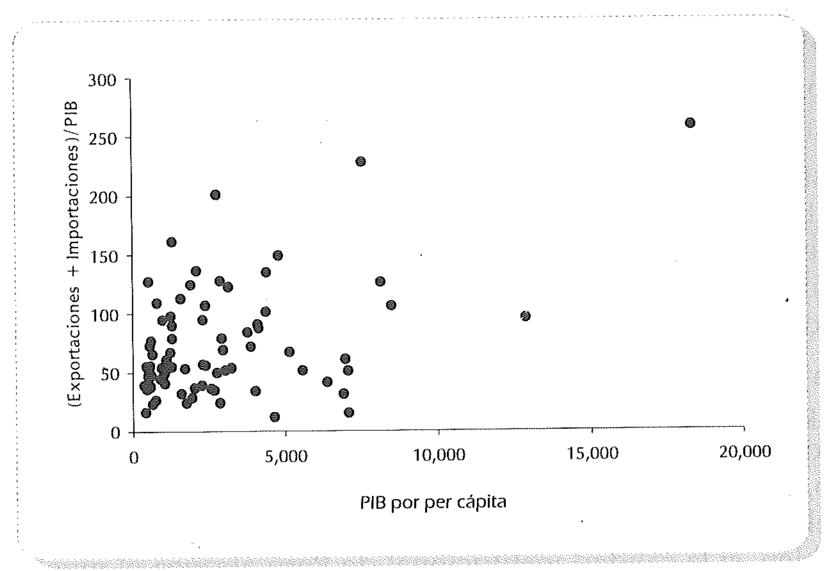
Todo esto señala que, en lo relacionado con la discusión presentada en el Capítulo 3 sobre las fuentes del crecimiento, el comercio es una herramienta poderosa para aumentar el nivel tecnológico y la productividad.

Las transacciones económicas con el exterior también incluyen los movimientos internacionales de capitales, que pueden entenderse como una clase especial de comercio que no involucra el intercambio de un bien por otro, sino el intercambio de bienes en el presente por bienes en el futuro. Al entender los préstamos internacionales de esta forma, podemos hacer una analogía con el concepto de la *ventaja comparativa*.

Así como algunos países tienen un menor costo de oportunidad en la producción de bienes manufacturados y otros en la producción de bienes agrícolas, existen países cuyo costo de oportunidad en la producción de bienes en el presente es menor que en el futuro y otros para los cuales ocurre lo contrario. Esto es lo que se conoce como la *ventaja comparativa intertemporal* y es la justificación para el mercado de préstamos internacionales.

Ventaja comparativa intertemporal: los países que han acumulado poco capital por persona, pueden aumentar su producción mucho más si invierten; por esa razón, su ventaja comparativa se encuentra precisamente en la producción futura.

Gráfico 5.4
PIB per cápita vs. grado de apertura en 1998. –Comparación internacional.



Fuente: Global Development Finance y World Development Indicators.

Los países con grandes oportunidades de inversión tienen ventaja comparativa en la producción futura; por eso tiene mucho sentido que se endeuden en el presente para invertir y aprovechar dichas oportunidades.

Retomando nuestra discusión sobre la acumulación de capital y su productividad, podemos entender por qué algunos países pueden tener una ventaja comparativa presente y otros, una ventaja comparativa futura. En teoría, los países con altos niveles de capital físico por persona, que podemos identificar como los países desarrollados, pueden producir mucho en el presente, pero como su capital es alto, la capacidad para aumentar su producción -comparada con la de los países con bajos niveles de capital- es limitada.

Los países que han acumulado poco capital por persona, en cambio, pueden aumentar su producción mucho más si invierten; por esa razón, su ventaja comparativa se encuentra precisamente en la producción futura.

Así, tiene sentido que los países en desarrollo aprovechen esta ventaja comparativa intertemporal. Cuando un país en desarrollo pide un préstamo a ahorradores extranjeros con el propósito de importar materias primas y bienes de capital para un proyecto de inversión doméstico, obtiene beneficios porque puede llevar a cabo un proyecto que de lo contrario no habría podido realizarse. Los prestamistas, a su vez, obtienen ganancias porque al conceder el préstamo adquieren un activo en el extranjero cuyo rendimiento es mayor al que obtendrían en su propio país.

Ahora bien, pese a que la teoría predice que la rentabilidad del capital debería ser mayor en los países con mayor escasez relativa de este factor productivo (y, por ello mismo, atraer más capital extranjero), en la práctica las cosas pueden ser muy diferentes. Los países más pobres no son precisamente los que más inversión extranjera reciben ni los que más crecen.

Por ejemplo, los países africanos crecen menos que el resto del mundo. De hecho, para muchos de ellos las tasas de crecimiento han sido negativas por varios lustros.

Esto refleja que en la práctica los flujos de capitales más dinámicos y de mayor magnitud se presentan entre países industriales o desarrollados. Más sorprendente aún, desde el punto de vista de la teoría, ¡los flujos de capitales más importantes de los últimos años han tenido como origen a la China -un país en desarrollo- y como destino a los Estados Unidos -un país desarrollado!

La explicación a este fenómeno no es obvia. Algunos autores encuentran que el factor principal en la explicación de esta paradoja son las instituciones. En general, aquellos países que no reciben capitales tienen instituciones débiles. Para ilustrar el asunto, las estimaciones muestran que si la calidad institucional en Turquía se mejora al nivel de la del Reino Unido, el incremento de la inversión extranjera sería del 60%. O también, si la calidad institucional de Perú alcanza el nivel de la de Australia, la inversión extranjera se cuadruplicaría.

Recuadro 4.1

VENTAJA COMPARATIVA EN LA PRÁCTICA

Imaginemos que Colombia e Irlanda producen dos tipos de bienes: flores y cerveza. El cuadro siguiente presenta las horas de trabajo requeridas en la producción de cada bien en cada país:

Requerimientos de trabajo	Flores	Cerveza
Colombia	3 horas por flor	6 horas por litro
Irlanda	2 horas por flor	2 horas por litro

En nuestro ejemplo, Colombia tiene una productividad menor en la producción de ambos bienes y eso significa que Irlanda tiene una ventaja absoluta en la producción tanto de flores como de cerveza. No obstante, la teoría de la ventaja comparativa señala que cada país se especializará en producir uno de los bienes, aquél en el cual tenga un menor *costo de oportunidad*. Para fabricar un litro de cerveza, Colombia debe usar 6 horas de trabajo, lo cual implica que debe sacrificar la producción de 2 flores. En Irlanda, en cambio, producir un litro de cerveza requiere sacrificar la producción de una flor. Por lo tanto, el costo de oportunidad de producir cerveza es de 2 flores en Colombia y de 1 flor en Irlanda.

Esta simple observación indica que Irlanda se debe especializar en producir cerveza y Colombia flores. ¿Por qué? Imaginemos que sin comercio cada país produce 100 flores y 100 litros de cerveza. Si Colombia dejara de producir cerveza, liberaría 600 horas de trabajo, con las cuales podría producir 200 flores más, lo que le permitiría elevar su producción total a 300 flores. A su vez, si Irlanda deja de producir flores y se especializa en la producción de cerveza, liberaría 200 horas de trabajo con las cuales podría producir 100 litros de cerveza más. Por lo tanto, produciría en total 200 litros de cerveza. Después de la especialización, la producción mundial (Colombia más Irlanda) de flores se elevaría en 100 unidades sin ningún costo en términos de producción de cerveza. Independientemente de cómo se repartan las flores adicionales, no cabe duda de que ambos países podrían tener un mayor nivel de consumo.

La estructura institucional puede afectar el flujo de capitales por medio de los derechos de propiedad y las políticas de gobierno. Por lo general, en aquellas economías donde existe una alta exposición al riesgo de expropiación por parte de los inversionistas o cuando las políticas tributarias y de control de capitales son muy estrictas, se reduce significativamente la rentabilidad de la inversión y, por lo tanto, el flujo de capitales pierde su atractivo.

5.4 PRECIOS Y TASA DE CAMBIO

Luego de haber introducido el marco conceptual y contable de los flujos internacionales de comercio, debemos discutir los precios involucrados en estas transacciones.

La ley del precio único establece que una vez convertidos a una moneda común los precios de los bienes se igualan.

En el Capítulo 2 se habló del concepto de bienes comercializables o transables para referir una clase particular de bienes y servicios que puede moverse de país a país, sin incurrir en grandes costos de transacción. En un mundo ideal, donde no hay ninguna barrera al comercio, los precios de estos bienes deben ser los mismos en cualquier país. En otras palabras, para estos bienes debe aplicar lo que se conoce como la *ley del precio único*, que simplemente establece que una vez convertidos a una moneda común, los precios se igualan.

El mecanismo que logra esto es el arbitraje, que asegura que alguien está interesado en comprar el bien donde esté barato para venderlo donde esté caro. El resultado de este proceso es la igualación de precios. Es decir, para los bienes transables (utilizamos el superíndice T para representarlos) se debe cumplir que el precio en el país i (P_i) es igual al precio en el país j (P_j), multiplicado por la *tasa de cambio nominal* que convierte la moneda del país j en unidades de la moneda del país i (E_{ij}). Es decir:

$$P_i^T = E_{ij} P_j^T \qquad (5.3)$$

Aunque en el Capítulo 7 desarrollaremos con mayor detalle los determinantes de la tasa de cambio nominal, por ahora simplemente diremos que es el precio relativo de las monedas de dos países; por ejemplo, el precio del dólar estadounidense en pesos colombianos. Es decir, dada la ecuación anterior, el precio en pesos de una camisa en Colombia (el país i) debe ser igual a su precio en dólares en Estados Unidos (el país j), multiplicado por la tasa de cambio de pesos colombianos por dólar estadounidense.

El nivel general de precios mide el nivel promedio de los precios en una economía.

Ahora bien, en el capítulo anterior también entendimos que existe una clase de bienes y servicios que no se puede comercializar o transar internacionalmente, porque físicamente no se puede (un inmueble), o bien porque hacerlo resulta demasiado costoso (por ejemplo, un corte de pelo). Evidentemente, para estos bienes (que representamos con el superíndice NT) no opera la ley del precio único.

En este punto introducimos de manera preliminar otro concepto que veremos con mayor detalle en el Capítulo 6. Es el *nivel general de precios* que, como su nombre lo indica, mide el nivel promedio de los precios en una economía. Como existen dos clases diferenciadas de bienes (transables y no transables), por el momento podemos decir que se trata de un promedio ponderado de los precios de cada una de ellas, donde el factor de ponderación corresponde al peso que tiene cada clase de bienes en la canasta de consumo de un individuo representativo en la sociedad. En términos más precisos, el nivel general de precios en el país i es igual a:

$$P_i = \left(P_i^{NT}\right)^{\alpha} \left(P_i^{T}\right)^{1-\alpha} \qquad (5.4)$$

La ecuación anterior evidencia que los niveles generales de precios en dos países pueden ser muy diferentes, debido a la existencia de bienes no transables. Dado que los niveles generales de precios son diferentes de un país a otro, es útil construir una medida que permita compararlos. Para ello, el primer paso es expresarlos en una moneda común.

Tasa de cambio real: la relación entre el precio de una canasta de bienes en el país j y el precio de la misma canasta de bienes en el país i, expresadas en términos de una moneda común.

Por ejemplo, si tomamos el nivel general de precios en j y lo multiplicamos por la tasa de cambio entre i y j, tendremos el nivel de precios en j expresado en la moneda del país i, o $E_{ij}P_j$. En este punto podemos introducir un nuevo concepto, denominado *tasa de cambio real* entre i y j, que es precisamente la relación entre el precio de una canasta de bienes en el país j y el precio

de la misma canasta de bienes en el país i, expresadas en términos de una moneda común (utilizaremos el término q_{ij} para representar este concepto)[4]. Es decir,

$$q_{ij} = \frac{E_{ij} P_j}{P_i} \qquad (5.5)$$

Antes de desarrollar un poco más este concepto, vale la pena anotar que si todos los bienes y servicios fueran transables, la ley de precio único tendría validez general y la tasa de cambio real sería siempre igual a uno[5]. Dado que esto no ocurre, puede haber diferencias importantes en los niveles de precios entre países.

Así, cuando la tasa de cambio real q está en niveles altos, los bienes del país i son relativamente más baratos que en el país j o, lo que es lo mismo, los bienes en el país j son relativamente más caros que en el país i. Esto implica que la producción de i se hace más competitiva con respecto a la de j y se conoce como una *depreciación* o *devaluación real* de i con respecto a j. Si esto ocurre, los exportadores del país i ganarán porque tendrán mayores oportunidades de vender sus productos en el país j.

> Cuando aumenta el costo de los bienes locales en términos de los bienes extranjeros, se habla de una **revaluación o apreciación real**.

Por el contrario, cuando la tasa de cambio real q cae, se habla de una *apreciación* o *revaluación real*. En este caso, aumenta el costo de los bienes locales en términos de los bienes extranjeros y la producción local pierde competitividad. Los exportadores locales se ven afectados porque sus productos se encarecen con respecto a los del país extranjero y para el consumidor local es más económico adquirir bienes importados.

Así, la balanza comercial (que, recordemos, es el balance de las exportaciones menos importaciones de bienes) depende positivamente de la tasa de cambio real. En presencia de una *depreciación o devaluación real*, las exportaciones aumentan, mientras que las importaciones disminuyen, lo que afecta positivamente la balanza comercial. Por el contrario, cuando se presenta una *apreciación* o *revaluación real*, las exportaciones disminuyen y las importaciones aumentan, deteriorando la balanza comercial.

4 Una definición alternativa de la tasa de cambio real utiliza el precio relativo de los bienes transables frente a los no transables; es decir: $q = P_i^T / P_i^{NT}$. Si se reemplaza la en 4.5, se puede llegar a la conclusión de que las dos definiciones son muy similares.

5 La ley del precio único también se conoce como la versión absoluta de la paridad del poder adquisitivo. Existe una versión relativa que establece que si bien los precios no se igualan, por lo menos sus variaciones o cambios porcentuales deben ser iguales o tender a igualarse en períodos suficientemente largos.

Hasta ahora hemos hablado de la tasa de cambio real bilateral entre dos países (i y j o local y extranjero). Pero, en la práctica, los países tienen transacciones comerciales con más de un socio, de manera que es relevante comparar los precios locales con un promedio ponderado de los precios de varios países (por ejemplo, todos aquellos con los que existe alguna forma de intercambio). De esta manera se construye la tasa de cambio real multilateral que es uno de los conceptos económicos más utilizados.

Como se puede apreciar en el *Gráfico 5.5*, la tasa de cambio real multilateral de Colombia ha tenido importantes fluctuaciones a lo largo de los años. Períodos de aumento en la tasa de cambio real corresponden a fases en donde la producción local ha ganado competitividad frente a la producción extranjera. Lo contrario ha ocurrido durante los períodos de apreciación real, como el que ha vivido el país desde comienzos de 2003.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la tasa de cambio real es una variable *endógena*, con lo cual nos referimos a que es determinada por otras que resultan fundamentales para explicar su comportamiento. Aunque los determinantes de la tasa de cambio real son tema de controversia, puede afirmarse que en el largo plazo su comportamiento depende de la productividad de cada país en relación con el resto del mundo.

Recordemos que la tasa de cambio real es el cociente entre el nivel de precios extranjero y el nivel de precios doméstico, de manera que las diferencias en el comportamiento de los precios de los países son las que determinan las variaciones en la tasa de cambio real.

La relación entre tasa de cambio real y la productividad está basada en una observación relativamente simple. A medida que aumenta la productividad, es decir, cuando se logra producir más con los mismos insumos, se reducen los costos por unidad y, por lo tanto, caen los precios domésticos con respecto a los extranjeros. Esto es igual a decir que aumenta la tasa de cambio real, tal y como la definimos arriba.

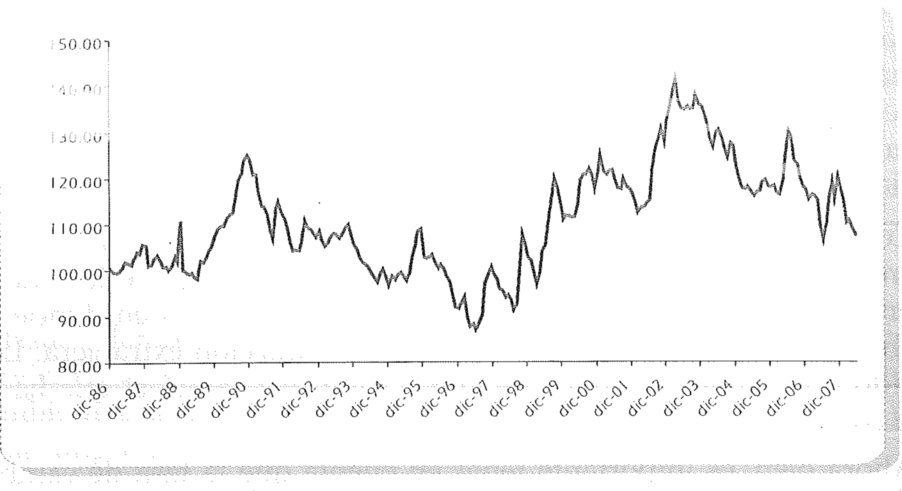
Ahora bien, para ver este punto desde otro ángulo, si reemplazamos las ecuaciones 5.3 y 5.4 en la *Ecuación 5.5*, obtenemos:[6]

$$q_{ij} = \frac{\left(\frac{P_i^T}{P_i^{NT}}\right)}{\left(\frac{P_j^T}{P_j^{NT}}\right)} \qquad (5.6)$$

6 Por simplicidad suponemos que los bienes transables y no transables tienen el mismo peso en la canasta que se utiliza para medir el índice de precios en ambos países.

Gráfico 5.5

Índice de la tasa de cambio real, promedio geométrico 1994=100.



Fuente: Banco de la República.

La tasa de cambio real puede interpretarse como la relación entre los precios relativos (entre transables y no transables) en los países *i* y *j*.

Así, la tasa de cambio real puede interpretarse como la relación entre los precios relativos (entre transables y no transables) en los países *i* y *j*. Dado que los precios de los bienes transables (*T*) no tienden a diferir mucho entre países, podemos concentrarnos en los precios de los no transables (*NT*). De acuerdo con la *Ecuación 4.6*, cuando la productividad del sector no transable se rezaga en el país *j* frente al país *i*, suben los precios de los no transables en *j* con respecto a *i*. Esto ocasiona un incremento en la tasa de cambio real entre *i* y *j*. Es decir, aumenta la competitividad de *i* con respecto a *j*.

5.5 ¿EN QUÉ CONSISTE LA POLÍTICA COMERCIAL?

En la sección anterior vimos que si no existen barreras al comercio, los precios de los bienes transables tenderán a igualarse de un país a otro. Estas barreras pueden ser naturales –como las que imponen las distancias a los puertos y las cordilleras–, o resultado de las políticas que se adoptan para proteger a los productores locales y que pueden tomar diversas formas, como los impuestos a las importaciones –denominados aranceles–, las restricciones a los volúmenes de importaciones –llamadas cuotas– y los controles administrativos a los precios de los bienes importados.

La política comercial abarca todo el conjunto de instrumentos de política que los gobiernos implementan para regular e intervenir en el comercio exterior, con muy diversos fines y objetivos.

Los aranceles y las cuotas buscan disminuir las importaciones de un país al encarecerlas domésticamente, incluso al punto de volverlas totalmente prohibitivas.

Los aranceles tienen, en la práctica, el mismo efecto que poner arena en los motores de los barcos cargueros que transportan las importaciones. Estas barreras proteccionistas muchas veces se adoptan con criterios fiscales, porque los aranceles son una fuente atractiva de ingresos para el sector público. La política comercial consiste entonces en todo el conjunto de instrumentos de política que los gobiernos implementan para regular e intervenir en el comercio exterior, con muy diversos fines y objetivos.

La protección, en general, y los aranceles, en particular, tienen múltiples efectos sobre la forma como se distribuyen los recursos productivos de un país. Aunque éste es un tema que requeriría volúmenes completos (es un área en donde los economistas difícilmente se ponen de acuerdo), en principio, puede decirse que un arancel (u otra medida proteccionista) estimula la producción local del bien que se protege. Sin embargo, en este punto es preciso advertir que el arancel por sí solo no dice mucho acerca de la protección que efectivamente tiene una industria en particular.

De hecho, una cosa es la *protección nominal* –que se refiere simplemente a la tasa arancelaria que se cobra a un bien o servicio en particular– y otra, muy diferente, es la *protección efectiva,* que tiene en cuenta que en la producción nacional de un determinado bien se utilizan insumos, que a su vez pueden estar protegidos o no.

La protección nominal se refiere a la tasa arancelaria que se cobra a un bien o servicio en particular.

La protección efectiva tiene en cuenta que en la producción de un determinado bien se utilizan insumos, que a su vez pueden estar protegidos o no.

Por ejemplo, si los zapatos tienen un arancel elevado se benefician de una protección nominal elevada. Si los insumos que se utilizan en la producción nacional de zapatos –como el caucho o el cuero– también están protegidos, la protección efectiva de los zapatos es mucho menor.

La razón es que la protección a los insumos encarece la producción doméstica de zapatos, lo cual los hace menos competitivos frente a los zapatos importados, así estos últimos paguen un arancel. Sin embargo, medir el grado de protección efectiva es una tarea compleja porque es necesario conocer el grado de utilización de los diferentes insumos en el proceso productivo de cada bien.

Ahora bien, no todas las *políticas comerciales* tienen como finalidad restringir las importaciones y proteger a la industria local. Las exportaciones también pueden ser objeto de impuestos o de restricciones voluntarias cuando los países quieren restringir la oferta de un determinado producto, normalmente con la intención de elevar su precio en los mercados internacionales.

Esto es lo que pasa desde los años setenta en el interior de los estados que conforman la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los cuales

restringen voluntariamente los volúmenes de crudo producidos para así influir sobre las cotizaciones en los mercados internacionales y recibir más recursos. Hasta finales de los años ochenta algo similar operó en el caso del café, donde un acuerdo internacional suscrito entre productores y consumidores redujo los volúmenes exportados, con el ánimo de mejorar los precios del grano en los mercados internacionales.

Los subsidios a las exportaciones son otra herramienta de promoción utilizada con mucha frecuencia, aunque se encuentra limitada por las normas que regulan a los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos apoyos, que pueden tomar diversas formas (como los créditos subsidiados, exenciones tributarias o pagos directos del presupuesto gubernamental a los exportadores), buscan promover ciertos sectores productivos domésticos para que puedan insertarse en los mercados internacionales, incluso cuando no tienen una ventaja comparativa inicial. La intención es que, con apoyo estatal, ciertos sectores potencialmente exportadores logren dar el primer paso.

Antes de entrar en los detalles acerca de lo que ha sido la política comercial colombiana, vale la pena mencionar que tanto aranceles como subsidios suelen caer presa de los intereses de grupos particulares que, una vez han recibido alguna clase de beneficios, presionan a los gobiernos para no perderlos. Al constituir grupos relativamente pequeños, actúan por lo general de manera más cohesionada y, por tanto, exitosa. En contraste, los perdedores con las medidas proteccionistas son sectores muy dispersos que, por lo general, no tienen el incentivo para organizarse de manera adecuada.

Un buen ejemplo de esto son los consumidores que deben pagar mayores precios, pero que al ser un grupo mucho más amplio y heterogéneo, no logran movilizarse de manera tan efectiva como los sectores protegidos. Esto es algo sobre lo que se ha escrito extensamente, pero la realidad es que el proteccionismo en sí mismo genera ingresos o rentas para quienes se benefician, lo cual aumenta su capacidad de influencia sobre las decisiones de política.

Sin entrar en esas consideraciones que pertenecen a lo que se conoce como la economía política del proteccionismo, es posible afirmar que la teoría económica convencional puede justificar la existencia de medidas que protejan a ciertos sectores bajo circunstancias específicas.

En particular, la existencia de externalidades positivas en las industrias protegidas –es decir, beneficios para la sociedad que no puede captar individualmente el empresario involucrado– está detrás de la mayor parte de los argumentos en los que se sustenta la protección. Sin embargo, en la práctica, la formulación de estas políticas se enfrenta a graves problemas de información, porque no solo es difícil saber qué industrias pueden ser generadoras de externalidades, sino que además es difícil cuantificar el beneficio que generan.

Con frecuencia se argumenta que la protección que proporciona un arancel permite a una industria aumentar su producción y reducir sus costos unitarios, para luego poder competir internacionalmente. Esto se conoce como el argumento de la *industria naciente*, ampliamente utilizado en diversos países como parte fundamental de sus políticas de desarrollo.

El argumento de la industria naciente dice que la protección que proporciona un arancel permite a una industria aumentar su producción y reducir sus costos unitarios, para luego poder competir internacionalmente.

Como se ve en el *Gráfico 5.4*, los países con mayores volúmenes de comercio como proporción de su ingreso total tienen mayores niveles de producto por habitante. Pero esto no quiere decir que países con políticas comerciales más abiertas presenten tasas de crecimiento económico mayores. Es decir, una cosa son los volúmenes de comercio y otra, distinta, las políticas comerciales.

Es posible, por ejemplo, que una política de restricción al comercio internacional aumente el ingreso por habitante si evita la especialización en un sector cuya demanda mundial no crece. No obstante, si las ventajas comparativas de un país se encuentran en sectores dinámicos, una política comercial de liberalización puede ser muy beneficiosa.

5.6 POLÍTICA COMERCIAL EN COLOMBIA

La economía colombiana se caracterizó por un relativo aislamiento durante buena parte del siglo XX. El uso de barreras arancelarias y no arancelarias fue generalizado desde la Gran Depresión de los años treinta, cuando entró en crisis el modelo basado en la explotación de recursos naturales para la exportación. A partir de ese momento, América Latina como, un todo, adoptó una estrategia de *industrialización* basada en la *sustitución de importaciones*, también conocida como la estrategia ISI. Debido a que la economía mundial ofrecía pocas perspectivas para los sectores exportadores, el pilar fundamental de la estrategia de desarrollo fue la protección de la industria local *(ver Recuadro 5.2)*.

La política comercial de sustitución de importaciones logró, efectivamente, transformar el sector manufacturero, que adquirió una gran importancia dentro de la generación del valor agregado. Algunos sectores protegidos alcanzaron ventajas comparativas, que les permitieron convertirse más adelante en exportadores de bienes manufacturados a los mercados regionales.

La protección se aplicó por medio de aranceles altos sumados a un sistema de listas de bienes para cuya importación se requería una licencia previa del Gobierno. Una vez obtenida la licencia, el importador debía esperar a que se le asignara la autorización para comprar divisas, lo que en la práctica constituía un control adicional. Además del grupo de licencia previa, existían listas de libre importación, así como un

grupo de bienes cuya importación estaba del todo prohibida. La política comercial de cada Gobierno consistía en mover bienes de una lista a otra, dependiendo de la situación externa del momento.

Recuadro 5.2

LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN E IMPORTACIONES Y LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

Los términos de intercambio (TDI) de un país son la relación entre los precios de sus exportaciones y los de sus importaciones. En el caso de los países en desarrollo, por lo general, los TDI corresponden a la relación entre los precios de las materias primas (lo que exportan) y los de las manufacturas (que conforman el grueso de las importaciones).

En los años cincuenta, Hans Singer y Raúl Prebisch argumentaron separadamente que los TDI de los países en desarrollo sufrían un deterioro secular; es decir, que año tras año era necesario producir más materias primas para importar la misma cantidad de manufacturas. Para ellos, el escaso dinamismo de la demanda por materias primas explicaba por qué sus precios tendían a crecer a tasas muy inferiores a las de las manufacturas.

Esta hipótesis se convirtió en el mejor argumento para defender la necesidad de iniciar un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones. A partir de ese momento, muchos países de América Latina –entre ellos Colombia– adoptaron medidas proteccionistas para estimular el desarrollo de sus sectores industriales. Sin embargo, aunque las teorías de Singer y Prebisch pudieron ser correctas con los datos disponibles a mediados del siglo pasado, la evidencia posterior no les ha sido del todo favorable.

Por ejemplo, en el caso colombiano, los TDI no muestran un deterioro secular, sino más bien se caracterizan por la existencia de grandes fluctuaciones (*ver Gráfico 4.5*). Aunque los precios de algunos bienes primarios, como el café, se han reducido durante el período de posguerra, también es cierto que los precios de los bienes importados que incorporan altos niveles de tecnología han tendido a caer debido al rápido crecimiento de la productividad en esos sectores. La tendencia latinoamericana es muy similar a la de Colombia –exceptuando a los países productores de petróleo–; por eso parece que la evidencia no corrobora la teoría de la caída secular de los términos de intercambio.

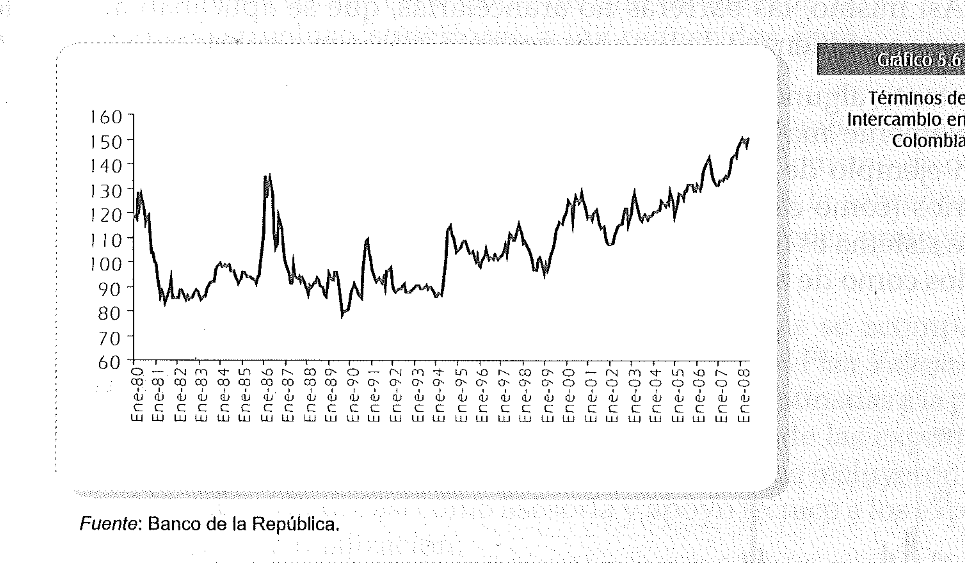
Prebisch y Singer también advirtieron que las fluctuaciones de los TDI eran particularmente problemáticas para los países en desarrollo. El tiempo les ha dado la razón: las variaciones en los TDI son dos veces mayores en estos países que en los países desarrollados. Los precios de los productos que exportan los países en desarrollo son más

volátiles porque vienen dictados por los mercados internacionales, sin que los países en desarrollo puedan hacer mucho al respecto, aunque algunos han logrado desarrollar instituciones para proteger sus intereses. En contraste, los países desarrollados –así como los países petroleros– pueden ejercer una influencia amplia sobre los precios de sus exportaciones.

De hecho, se ha estimado que cerca del 50% de la volatilidad del producto en los países en desarrollo es atribuible a las fluctuaciones de los TDI. Como vimos en el Capítulo 3, los movimientos en los términos de intercambio han tenido un impacto muy importante sobre el ciclo económico colombiano. Los períodos en los cuales aumentan fuertemente los precios de los bienes exportados corresponden, en general, con los períodos de auge económico.

Gráfico 5.6

Términos de Intercambio en Colombia



Fuente: Banco de la República.

Al modelo ISI se le debe en buena parte la capacidad de la economía colombiana para crecer de manera sostenida a lo largo del siglo XX. No obstante, el mercado interno no permitió profundizar la industrialización, que se estancó prematuramente en Colombia. Las tasas de crecimiento anual promedio de la industria se redujeron de 6% en los años setenta, a 3% en los ochenta y 0,4% en los noventa. Es claro que en Colombia la pérdida de participación de la industria en el PIB comenzó a finales de los setenta, mucho antes que en otros países de ingreso similar. Por ello, desde la segunda mitad de los años ochenta se redujeron los aranceles y, a partir de los años noventa, se desmontó la gran mayoría de restricciones cuantitativas a las importaciones.

Este fenómeno coincidió con la promulgación de la Constitución de 1991, que buscó modernizar las estructuras políticas del país, en un entorno de mayor

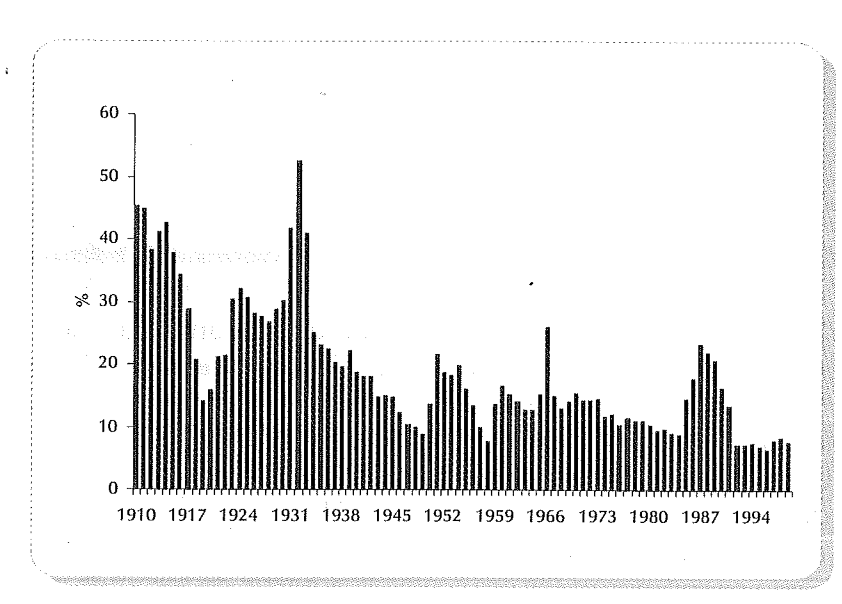
apertura, en un momento en que era evidente que el mayor motor del crecimiento de la economía mundial era el comercio internacional.

La apertura comercial fue rápida y profunda. El arancel promedio se redujo de 23% en 1987 a 7% en 1992, como se observa en el *Gráfico 5.7* (en América Latina bajó de 50% en años previos a la reforma a solo 10% en 1999)7. Así mismo, las barreras no arancelarias, que se aplicaban al 38% de las importaciones a comienzos de los años noventa, pasaron a cubrir solo 6,3%. En el año 2007, el arancel promedio fue de 16%.

La liberalización comercial de la economía colombiana fue rápida y profunda. El arancel promedio se redujo de 23% en 1987 a 7% en 1992, como se observa en el *Gráfico 4.6* (en América Latina bajó de 50% en años previos a la reforma a solo 10% en 1999)[7]. Así mismo, las barreras no arancelarias, que se aplicaban al 38% de las importaciones a comienzos de los años noventa, pasaron a cubrir solo 6,3%.

No obstante, algunos sectores -como el agrícola- se benefician de una protección considerablemente mayor al promedio. El sistema andino de franjas de precios es un buen ejemplo de la protección que aún se mantiene sobre algunos sectores agropecuarios (como carnes, aceites, lácteos, trigo, maíz, arroz, soya y azúcar). La idea de este sistema es asegurar cierta estabilidad en los precios de estos productos, considerados como de alta volatilidad en los mercados internacionales.

Gráfico 5.7
Colombia: arancel promedio.



Fuente: GRECO, Banco de la República.

7 De acuerdo con otras metodologías, la reducción de aranceles fue mayor al pasar de 44% a 11% entre los mismos años.

Adicionalmente, el sistema de franjas de precios tiene un carácter proteccionista, ya que sirve para enfrentar los subsidios que otorgan los países desarrollados a sus sectores agrícolas. El sistema establece precios de referencia, máximos y mínimos.

Cuando el precio mundial de un producto determinado cae por debajo del precio mínimo, aumenta la tarifa arancelaria aplicable a dicho bien con el objetivo de encarecerlo domésticamente y proteger a los productores en el país.

Así mismo, cuando el precio excede el máximo de referencia, se reduce el arancel cobrado al producto, para evitar que los consumidores se vean perjudicados por un aumento considerable de su precio. Aunque el sistema ha permitido una menor volatilidad de los precios domésticos, no cabe duda de que ha elevado la protección a niveles incluso superiores a los requeridos para enfrentar los subsidios de los países desarrollados.

La idea del sistemas de franjas de precios es asegurar cierta estabilidad en los precios de productos de alta volatilidad en los mercados internacionales.

Si bien el sistema de franjas de precios tiene una buena motivación, explicada por la necesidad de compensar en alguna medida el proteccionismo de otros países con sus sectores agrícolas, la realidad es que en ciertos casos la sobreprotección ha perjudicado a los sectores que utilizan como insumos los bienes protegidos, cuyos precios son relativamente elevados.

Desde los años cincuenta, las políticas proteccionistas se acompañaron de iniciativas para promover las exportaciones. Este caso es el del *Plan Vallejo* que, desde entonces, exonera del pago de aranceles a las importaciones destinadas a la producción de bienes para la exportación. El interés por la promoción de las exportaciones se afianzó en 1967, cuando se adoptaron nuevos instrumentos que incluyeron incentivos tributarios, crédito subsidiado, así como asesoría y apoyo técnico a los exportadores, especialmente en la comercialización.

Como veremos en el Capítulo 7, la promoción de exportaciones estuvo acompañada de una política cambiaria basada en pequeñas *devaluaciones* diarias, con el fin de impedir que la inflación le restara competitividad a la producción nacional. Como queda claro en el *Gráfico 5.5*, aunque el objetivo fue mantener una tasa de cambio real estable, en la práctica esto no se logró.

La política de industrialización mediante sustitución de importaciones enfrentó en los años sesenta dos serios obstáculos. De un lado, el proceso de industrialización hizo necesaria la importación de grandes cantidades de bienes de capital, mientras que las divisas generadas por las exportaciones primarias eran muy escasas. Adicionalmente, los sectores industriales estaban sujetos a tecnologías con economías de escala, en las cuales el tamaño de los mercados era fundamental para hacer eficiente la producción. Debido al reducido tamaño de las economías latinoamericanas, el

modelo no permitía el desarrollo de sectores industriales eficientes y dinámicos en materia de productividad.

Como respuesta, los países andinos promovieron mecanismos de integración comercial para ampliar el tamaño de sus respectivos mercados. En 1969, se firmó el Pacto Andino con el fin de constituir una unión aduanera: la liberalización total del comercio entre los países miembros y la adopción de un sistema común de aranceles frente al resto del mundo. Ninguno de los dos objetivos tuvo éxito durante las siguientes dos décadas. La difícil situación de cada economía y la falta de una verdadera voluntad política impidieron que el Pacto Andino fuera una herramienta exitosa de desarrollo para los países miembros, con contadas excepciones.

> En 1969 se firmó el Pacto Andino con el fin de constituir una unión aduanera: la liberalización total del comercio entre los países miembros y la adopción de un sistema común de aranceles frente al resto del mundo.

Sin embargo, a comienzos de los años noventa, la liberalización comercial permitió reforzar algunos de los mecanismos de integración regional. Así, se revitalizó el Pacto Andino, que luego dio origen a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) con la idea de convertir a la zona en un mercado común y se creó el Grupo de los Tres (*G-3*), que incluye a Colombia, México y Venezuela.

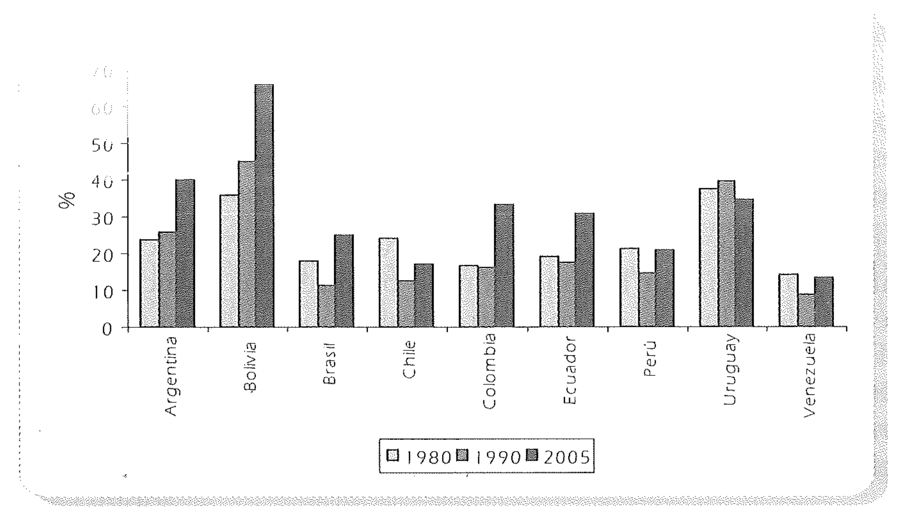
Hasta 2005, el propósito del libre comercio entre los miembros de la CAN se había logrado casi totalmente, lo que permitió incrementar el comercio entre los socios andinos de 4% de su comercio total en 1990 a 12% en 2001. El *Gráfico 5.8* muestra el porcentaje de las exportaciones intrarregionales de los países de la CAN, con respecto a las exportaciones totales de cada país. Aquí se observa que a partir de los años noventa las ventas de productos nacionales, hacia países de este bloque comercial, se incrementó sucesivamente en la mayoría de los casos, principalmente en Bolivia, Colombia y Ecuador.

No obstante, los países andinos tuvieron grandes dificultades para avanzar hacia la conformación de un mercado común por medio de la aplicación de un arancel externo común. La negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Colombia y Perú llevó al gobierno venezolano en 2006 a anunciar su retiro tanto de la CAN como del *G-3*. Respecto al *G-3*, pese a que su propósito original no era primordialmente comercial, su desarrollo derivó en un acuerdo de libre comercio en 1994.

La integración regional le ha permitido a Colombia diversificar sus mercados y aumentar las exportaciones no tradicionales, dentro de un patrón de comercio intraindustrial, debido a la similitud de las estructuras productivas entre los países de la región. La clase de bienes que Colombia exporta a sus países vecinos, con los cuales ha establecido lazos de integración comercial estrecha, es muy similar al tipo de bienes que importa de esos mismos países.

Gráfico 5.8

Participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales (%)



Fuente: CEPAL.

En 2004, los países andinos negociaron un acuerdo de preferencias arancelarias con los miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– y se firmó un Acuerdo de Libre Comercio de bienes que debe entrar en vigor paulatinamente durante los próximos quince años. Los acuerdos de libre comercio significan adquirir compromisos mucho más firmes que la simple reducción fácilmente reversible de aranceles, lo cual genera mayor certidumbre en los mercados.

Adicionalmente, en muchos casos el implementar este tipo de acuerdos facilita la aceptación del libre comercio por parte de los grupos de interés que pueden perder con la liberalización generalizada. Además, muchos sectores económicos que posiblemente se beneficien de los tratados de libre comercio harán tanta o más presión política que quienes se perjudican, a diferencia de lo que ocurre cuando la política de apertura comercial se basa simplemente en reducciones arancelarias cuyos beneficios son muy dispersos.

> Con frecuencia se argumenta que los acuerdos regionales pueden ser negativos para los países que los implementan porque pueden generar *desviación de comercio* más que la creación de comercio.

No obstante, con frecuencia se argumenta que estos acuerdos regionales pueden ser negativos para los países que los implementan, porque pueden generar *desviación de comercio* más que la creación de comercio. Esto ocurre cuando la integración comercial entre países genera un reemplazo ineficiente de socios comerciales.

Por ejemplo, puede que Italia produzca vinos más baratos que Chile; sin embargo, como existe un acuerdo de libre comercio con el país austral y un arancel elevado

para los vinos italianos, a Colombia le puede resultar más barato importar vinos chilenos.

La realidad es que existe alguna evidencia de que los acuerdos regionales en donde participa Colombia han desviado comercio, más que creado nuevo comercio. Pese a esto, la realidad es que el mercado regional ha sido una fuente importante de crecimiento para las exportaciones no tradicionales colombianas.

Dichas exportaciones también se han visto muy beneficiadas, desde principios de los años noventa, por la concesión de preferencias arancelarias unilaterales por parte de Estados Unidos, como contraprestación a la lucha antinarcóticos que libra el país. Estas preferencias se conocieron inicialmente como el ATPA, por las iniciales en inglés de *Andean Trade Preference Act* y, posteriormente, como ATPDEA (*Andean Trade Preference Drug Eradication Act*), la ley del Congreso de Estados Unidos que los estableció después de su ampliación hasta finales de 2006.

Dentro de su marco jurídico, el gobierno de Estados Unidos otorgó una reducción generalizada de aranceles y otras barreras comerciales a una gran cantidad de sectores de exportación de los países andinos que participaban en sus programas de apoyo a la erradicación de cultivos ilícitos, sin que los países andinos se vieran en la obligación de hacer concesiones de la misma clase.

El ATPDEA ha permitido aumentar de modo considerable las exportaciones colombianas a Estados Unidos, especialmente las provenientes de sectores no tradicionales, como las flores, los cueros, el papel y las confecciones. Para reforzar el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, el Gobierno colombiano negoció un tratado de libre comercio con ese país. Las negociaciones de este tratado fueron largas y complejas (duraron cerca de dos años), debido a que la opinión pública estadounidense es cada día más crítica de los acuerdos comerciales con países en desarrollo que, por definición, cuentan con la ventaja de tener menores costos laborales.

Luego de que el Congreso colombiano aprobara el proyecto sin mayores trabas, a principios de 2008, el presidente George Bush sometió el proyecto a votación en el Congreso estadounidense. Sin embargo, no se espera su aprobación antes de 2009. Para compensar la ausencia del tratado, el ATPDEA fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2008.

Una vez que los respectivos congresos de ambos países y la Corte Constitucional de Colombia lo hayan ratificado, el TLC debe entrar en vigencia. Este tratado se convertiría en el segundo de mayor importancia en el hemisferio, después del que existe entre México y Estados Unidos, debido al tamaño de la economía colombiana.

Los estudios más conservadores estiman que las exportaciones hacia Estados Unidos aumentarán en 50% durante los tres primeros años de vigencia del acuerdo. Solo en el caso de la industria, la desgravación arancelaria otorgará acceso inmediato

al mercado de Estados Unidos a más de 7.000 productos colombianos, el doble de los que hoy día cubre el ATPDEA.

Con la intención de suscribir acuerdos comerciales, en estos últimos dos años, Colombia ha adelantado negociaciones con Honduras, El Salvador y Guatemala (en conjunto), Canadá, Chile y la Unión Europea. La negociación con los países centroamericanos, culminó a mediados de 2007 y fue aprobada por el Congreso colombiano a principios de 2008, al igual que la de Chile. Las negociaciones con la Unión Europea se ha entorpecido por la exigencia de una negociación en bloque con todos los países andinos, algunos de los cuales no tienen mayor interés en el tema.

Pero los beneficios de estos tratados no solo son comerciales. Como norma general, los inversionistas extranjeros valoran esta clase de acuerdos por lo que significan en términos de estabilidad y transparencia en las reglas de juego. Por ejemplo, el Sistema de Franjas de Precios desaparecerá una vez entre en vigencia el TLC con Estados Unidos.

Además de los tratados bilaterales, Colombia ha participado activamente en las discusiones multilaterales que buscan facilitar el comercio global. En 1948, luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (*General Agreement on Tariff and Trade, GATT*) fue una de las organizaciones internacionales que los países desarrollados crearon.

En 1981, Colombia ingresó como miembro del GATT, cuyo objetivo ha sido desde su origen reducir las barreras al comercio e impedir que los países adopten políticas comerciales discriminatorias (además de instituir mecanismos equilibrados de resolución de conflictos comerciales entre países).

En 1995, el GATT se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, desde entonces, Colombia ha sido uno de sus países miembros. Cada vez un número mayor de países hace parte de la OMC, lo cual es un síntoma del creciente proceso de integración comercial mundial y del consenso sobre su relevancia[8].

5.7 LAS TRANSACCIONES DE BIENES Y SERVICIOS CON EL EXTERIOR

En esta sección estudiamos en detalle el comportamiento y los determinantes de la cuenta corriente de la balanza de pagos. También nos referimos a las investigaciones que se han preocupado por establecer las variables que determinan el comportamiento de las exportaciones y la demanda por importaciones, dentro de las cuales la tasa de cambio real ocupa un papel protagónico.

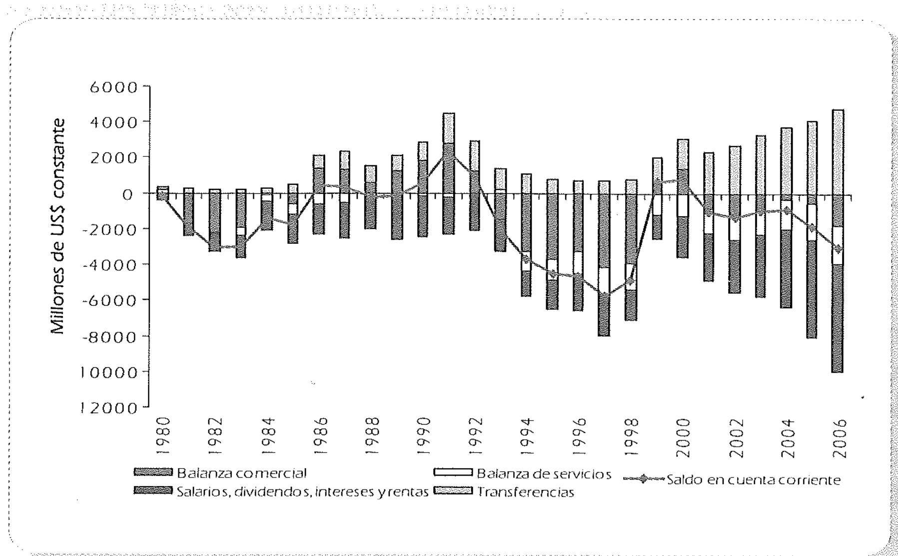
8 En la actualidad, 148 países del mundo pertenecen a la OMC. *Ver* www.wto.org.

En el *Gráfico 5.9* se presenta la evolución del saldo de la cuenta corriente y de sus componentes, desde 1980.

A partir de los años ochenta la volatilidad de la balanza comercial ha sido muy superior a la de las décadas anteriores, durante las cuales las autoridades mantuvieron rígidamente controladas las importaciones y la cuenta de capitales. De hecho, un importante componente del nuevo paradigma es la presencia de mayores desequilibrios comerciales, que reflejan una reestructuración de la economía del país, debido a la liberalización e integración comerciales con el exterior, así como la disponibilidad de financiamiento externo. Las transacciones de servicios (factoriales y no factoriales) han sido estructuralmente deficitarias, en tanto que las transferencias unilaterales han sido positivas, especialmente en los últimos años.

Gráfico 5.9

Evolución de la cuenta corriente y sus componentes en Colombia



Fuente: Anuario Estadístico, CEPAL (2007).

5.7.1 Exportaciones

Como muestra el *Gráfico 5.9*, las exportaciones colombianas se tornaron más dinámicas desde finales de la década de los ochenta. Para el año 2007, las exportaciones totales alcanzaron un valor de 29,9 millones de dólares, esto es, 17,4% del PIB.

Al igual que en muchos países de la región, hasta la década de los noventa el grueso de las exportaciones colombianas estuvo compuesto por bienes primarios, provenientes de la agricultura y la minería, denominadas exportaciones tradicionales. Gracias a los esfuerzos por una mayor diversificación de las exportaciones, su participación en el total de exportaciones se redujo de 73% en 1970 a 47% en 2007 (*ver Gráfico 5.9*). En países como México, la participación de las *exportaciones tradicionales* en el total se redujo de 89% a 16,5% entre 1970 y 2005 por razones asociadas a cambios en las políticas de integración de ese país con el resto del mundo, especialmente con Estados Unidos.

Entre los rubros más importantes y con mayor tradición exportadora sobresalen: café, petróleo, carbón, ferroníquel, oro y esmeraldas (que comúnmente se denominan *exportaciones tradicionales*). De hecho, el desarrollo exportador colombiano, a lo largo del siglo XX, se basó fundamentalmente en la economía cafetera.

El crecimiento de la demanda mundial, junto con las características ecológicas andinas, propicias para un cultivo eficiente de excelente calidad, permitieron posicionar rápidamente el café como principal rubro de exportación. Su participación en las exportaciones totales pasó de 40% en 1905 a 80% en 1925, para luego mantenerse en niveles muy elevados hasta finales del siglo pasado (*Gráfico 5.11*). Posteriormente su peso en las exportaciones colombianas cayó drásticamente entre 1986 y 1990. No solo aparecieron otros productos de exportación –como el petróleo y el carbón–, sino nuevos y eficientes competidores en el escenario cafetero, como Vietnam.

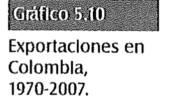
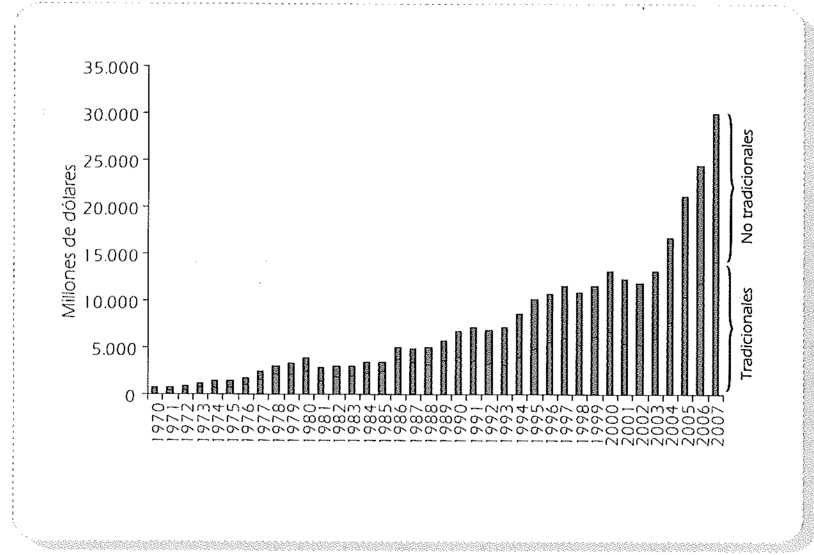


Gráfico 5.10

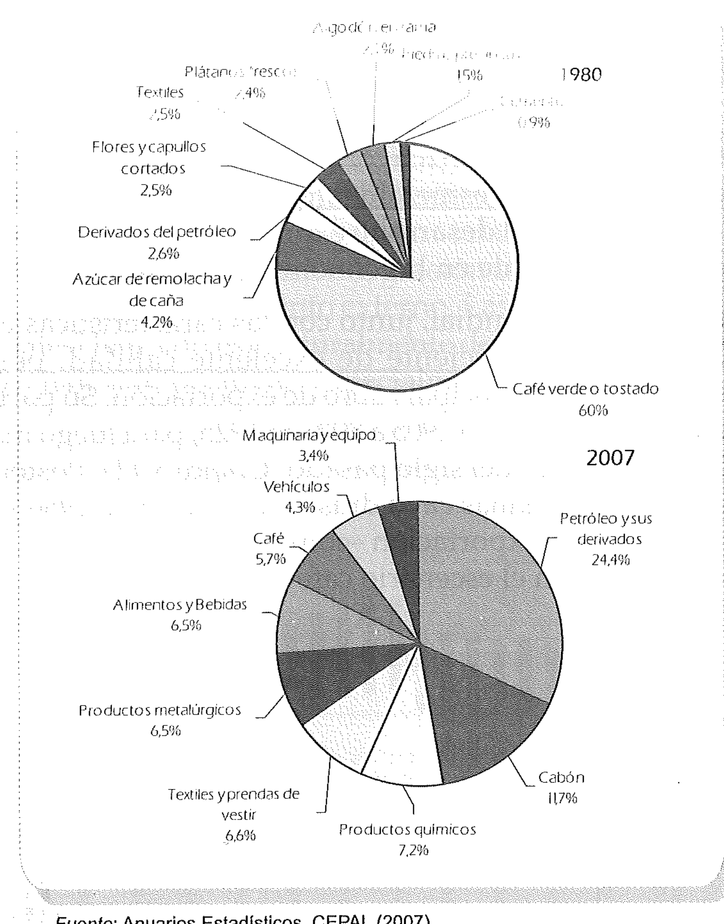
Exportaciones en Colombia, 1970-2007.



Fuente: DANE.

Gráfico 5.11

Principales productos de exportación en Colombia (participación en las exportaciones totales).



Fuente: Anuarios Estadísticos, CEPAL (2007).

El cultivo del café, basado en una distribución de la tierra relativamente equitativa y la necesidad de interacción y cooperación entre sus productores, facilitó el desarrollo de una infraestructura social importante que le permitió acelerar su desarrollo y enfrentar exitosamente la fuerte inestabilidad en los precios internacionales.

Como parte integral de este andamiaje institucional, en 1940 se creó el Fondo Nacional del Café como herramienta para regular la oferta mundial e incrementar los precios internacionales, en asocio con otros países productores, como Brasil.

Para cumplir su cometido, el Fondo debía comprar y retener parte de la cosecha de café. Más adelante, en 1958, asumió la responsabilidad de estabilizar los ingresos de los productores al aislar parcialmente a los caficultores de las fluctuaciones del precio externo. Para ello fijaba un precio de sustentación al cual estaba obligado a comprar la cosecha cafetera. Con sus excedentes, el Fondo se encargó de proveer bienes públicos focalizados en las regiones cafeteras, la financiación de actividades de investigación y el desarrollo, el crédito y la inversión en actividades alternas.

En 1989, colapsó el Acuerdo Internacional del Café, que había estado vigente desde 1962, lo cual requirió grandes ajustes en la política cafetera debido a la abrupta caída en los precios internacionales del grano. El Fondo fue ya incapaz de impedir que el precio al productor disminuyera, debido a la caída de los precios en el mercado mundial, los cuales llegaron a sus mínimos históricos.

El Fondo no solo perdió su capacidad estabilizadora, sino que la crisis del sector cafetero obligó al Gobierno Nacional, en 2002, a entrar a apoyarlo financieramente después de haber liquidado sus principales activos. Hoy día la política cafetera es un componente más de las políticas de apoyo del Gobierno central para sectores específicos de la economía.

El sector minero, en general, y los sectores petrolero y carbonífero, en particular, han logrado gran importancia dentro del espectro exportador colombiano en los últimos años, a tal punto que el petróleo reemplazó al café como principal producto de exportación a partir de los años noventa. El mayor crecimiento de este sector se presentó en el segundo lustro de ese decenio, debido a que entraron en operación los campos de Cusiana y Cupiagua, situados en el departamento de Casanare (*ver Gráfico 5.12*).

A partir de 2001, los volúmenes exportados han disminuido, a causa del declive natural de estos campos. En respuesta a esta circunstancia se han hecho algunas reformas institucionales que buscan hacer más atractiva la actividad exploratoria para el inversionista (*ver Recuadro 5.3*). A pesar de estos cambios, se estima que a partir de 2012 Colombia se verá obligada nuevamente a importar petróleo. Todo esto significará un fuerte aumento en el déficit de la cuenta corriente.

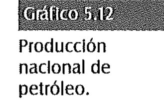
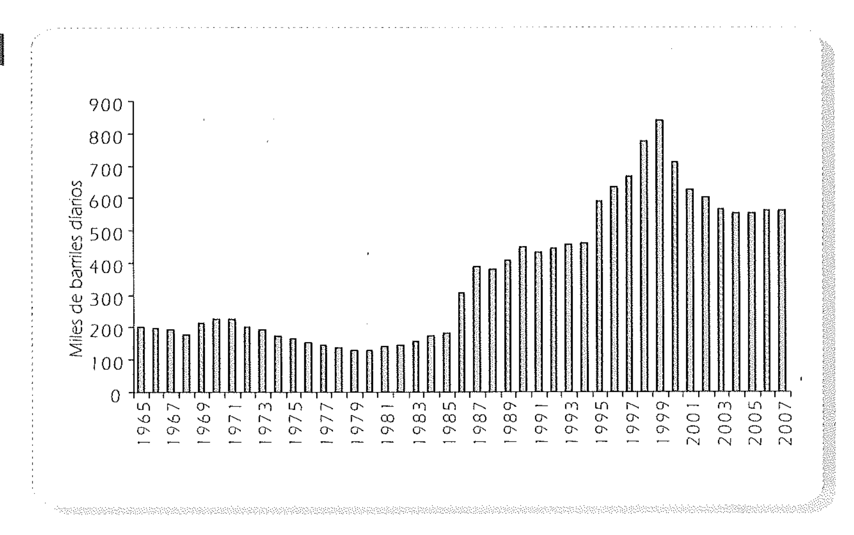


Gráfico 5.12

Producción nacional de petróleo.



Fuente: *BP Statistical Review of World Energy* (2008).

Recuadro 5.3

LOS CONTRATOS PETROLEROS EN COLOMBIA

La historia de los contratos petroleros, entre 1905 y 1974, fue dominada por los contratos de concesión. Durante ese período, el petróleo no gozaba de la importancia que hoy tiene internacionalmente y su mercado estaba controlado por grandes compañías multinacionales.

La creación de la OPEP, en 1960, condujo a que se expidiera la Ley 20 de 1969 que abrió un espacio para que los contratos de asociación (donde los costos y la producción se repartían por partes iguales entre el Estado y el asociado) reemplazaran a los de concesión.

No obstante, fue solo con el Decreto 2310 de 1974 que se estableció la asociación como el esquema de contrato petrolero en Colombia, con lo cual se dinamizó la actividad exploratoria que dio origen a los hallazgos de los grandes yacimientos de Caño Limón y Cusiana-Cupiaga.

A partir de 1985, el país volvió a exportar crudo, al tiempo que se planteó una reforma al contrato de asociación, por medio de la cual creció la participación de la Nación en las rentas del petróleo en función del volumen de reservas encontradas (participación escalonada). Así, se redujo la rentabilidad para el inversionista y, con ello, el incentivo a la exploración. La caída en la actividad exploratoria no se hizo esperar.

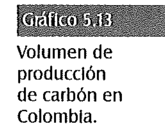
En 1994, se introdujo el factor *R* (factor de rentabilidad) como determinante de la forma de repartir las rentas. Bajo este esquema, la distribución de la producción respondía a la relación entre los ingresos y los egresos del asociado y no a la producción acumulada. Si bien esta forma de distribución resultó más equitativa que la escalonada, la rentabilidad esperada para el inversionista aún era menor a aquella implícita en los contratos iniciales (50/50).

En 1999, cuando se evidenció el declive en la producción de petróleo, se redujo la participación del Estado de 50% a 30%. Además, en 2000, se modificó el esquema de regalías de un monto fijo de 20% a uno variable entre 5% y 25% en función de la producción. Finalmente, en 2003 se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que es la entidad encargada de administrar los nuevos contratos de exploración y explotación de estos recursos. En adelante, el inversionista privado realizará autónomamente la exploración y recibirá el grueso del valor de la producción.

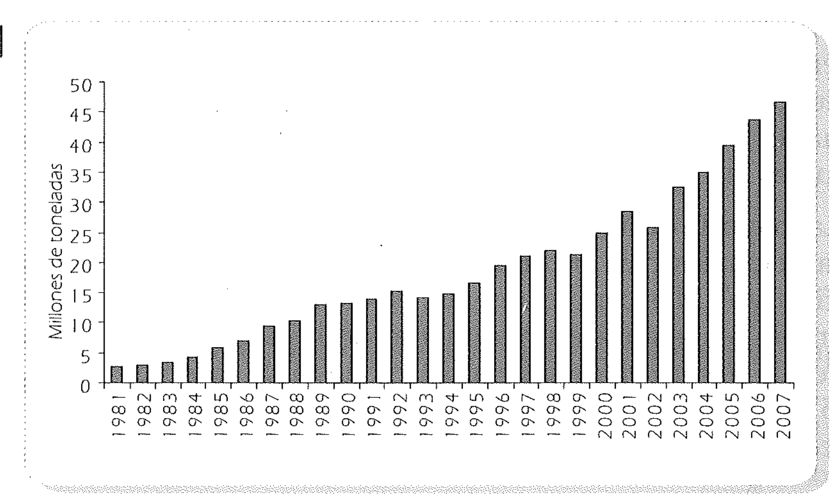
El carbón se ha constituido también en uno de los rubros de exportación principales y más dinámicos del país. El potencial exportador de Colombia está concentrado en las minas de la Guajira y el Cesar, que reúnen el 87% de la producción total de carbón del país. La producción carbonífera ha crecido de manera continua desde principios de los años ochenta –al pasar de 4 millones de toneladas en 1981 a cerca de 46 millones en 2007. Se estima que las reservas de carbón no se agotará sino en 178 años, dados los niveles actuales de producción. Por esta razón, la producción de carbón en el país puede aumentar considerablemente en los próximos años (*ver Gráfico 5.13*).

La reciente concentración de las exportaciones colombianas en productos de la minería (petróleo, carbón y níquel representan cerca del 40% de las exportaciones totales) ha revivido el debate sobre la conveniencia de utilizar una estrategia de crecimiento basada en la explotación de recursos naturales. Quienes cuestionan esta estrategia argumentan que los países más ricos en recursos naturales tienden a crecer menos porque los sectores primarios desplazan a las manufacturas.

También se argumenta que en los países ricos en recursos naturales hay más desviación de recursos hacia la búsqueda de rentas, en contra de la generación de valor. Un argumento similar señala que muchos países ricos en recursos naturales no tienen buenos sistemas de derechos de propiedad, de manera que cuando suben los precios, el excedente se fuga hacia los países desarrollados (por motivos de seguridad jurídica), sin contribuir al desarrollo de las economías locales.


Gráfico 5.13

Volumen de producción de carbón en Colombia.



Fuente: *BP Statistical Review of World Energy* (2008).

Quienes defienden la teoría de la "maldición" de los recursos naturales ven a estos sectores como inherentemente improductivos, porque no desarrollan las instituciones ni el capital humano. Sin embargo, no hay una razón clara para suponer esto. Muchas actividades agrícolas y mineras pueden generar las mismas externalidades que los sectores manufactureros. Los casos de Chile, Australia y Nueva Zelanda son buenos ejemplos de cómo ciertos países han logrado desarrollarse a partir del aprovechamiento de los recursos naturales.

Por su parte, las exportaciones no tradicionales han tenido un crecimiento importante desde los años ochenta, gracias a productos como flores cortadas, carne, frutas tropicales, confecciones, productos de plástico, madera, papel y productos editoriales, que ganaron importancia en la oferta exportadora colombiana (*ver Gráfico 5.11*). En la actualidad, estas exportaciones representan cerca del 50% de las exportaciones totales.

De acuerdo con el DANE, en 2007, el 35% de las exportaciones colombianas se destinó a Estados Unidos (frente a 27% en 1980) y el segundo lugar lo ocupó Venezuela con el 17%. Llama la atención que en 1980 este segundo lugar lo tenía la Unión Europea con el 13%. Otros países vecinos como Ecuador y Perú han ganado importancia como destino de las exportaciones colombianas, especialmente de productos no tradicionales (*Gráfico 5.14*).

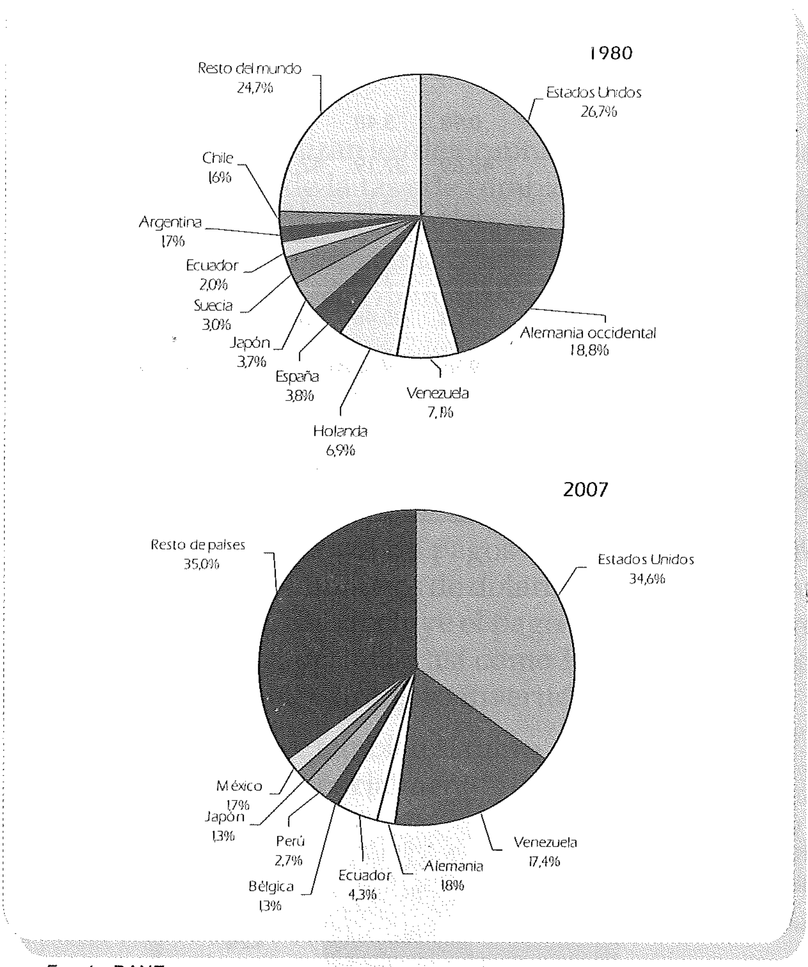
La reducción en el abastecimiento interno de bienes, en Venezuela, ha generado un aumento de las exportaciones colombianas hacia este país. Particularmente, entre el primer trimestre de 2007 y 2008, el comercio de bienes desde Colombia aumentó 55%. Los principales productos demandados son carnes y despojos comestibles, prendas de vestir, vehículos y sus partes. Con respecto a Ecuador, las exportaciones crecieron 6,5% en el primer trimestre de 2008, cifra superior en más de dos puntos a la del primer trimestre de 2007. Los principales productos que Colombia exporta a Ecuador son plásticos y manufacturas, vehículos y sus partes, papel, cartón y productos farmacéuticos.

La mayoría de los estudios sobre los determinantes de la oferta de exportaciones no tradicionales han encontrado que la tasa de cambio real desempeña un papel significativo[9]. Más concretamente, en el largo plazo, un incremento de 1% en la tasa de cambio real significa un aumento de 1,5% de las exportaciones no tradicionales (esto es, la *elasticidad* de las exportaciones ante cambios en la tasa de cambio real es de 1,5). Esto quiere decir que las exportaciones responden rápida y sustancialmente ante cambios en la tasa de cambio real.

9 *Ver*, por ejemplo, Villar (1984), Botero y Meisel (1988), Alonso (1993), Steiner y Wüllner (1994), Mesa, Cock y Jiménez (1999) y Misas, Ramírez y Silva (2001).

Estos estudios también han mostrado que la demanda externa (medida como el crecimiento del PIB de Estados Unidos) juega un papel importante en la evolución de las exportaciones no tradicionales.

Gráfico 5.14
Principales destinos de exportaciones colombianas, 1980-2007 (porcentaje del total de exportaciones).



Fuente: DANE.

5.7.2 Importaciones

En general, se puede afirmar que, a lo largo de todo el siglo XX, Colombia importó bienes complementarios a su propia producción, aquellos que debido a sus requerimientos en términos de capital físico y humano sería muy costoso producir en el país.

A lo largo del siglo XX, Colombia importó bienes complementarios a su propia producción.

Hasta 1990, los bienes de consumo tuvieron una participación baja en las importaciones totales, pero desde entonces han ganado importancia. Con todo, dos terceras partes de las importaciones corresponden a insumos o bienes de capital para la industria (*Cuadro 5.2*).

Cuadro 5.2 Valor y composición de las importaciones (%)

Tipo de bien	Uso o sector	1970	1980	1990	2000	2007
Bienes de consumo	No duraderos	5.85	6.59	4.34	11.96	8.57
	Duraderos	6.26	6.7	6.53	6.81	12.08
Bienes Intermedios	Combustibles, lubricantes	0.14	12.07	5.86	1.99	2.76
	Agricultura	0.98	3.48	4.49	4.22	3.39
	Industria	42.69	37.19	42.73	44.08	36.87
Bienes de capital	Materiales de construcción	2.43	2.11	2.88	1.46	2.48
	Agricultura	1.55	1.35	0.72	0.21	0.29
	Industria	23.3	20.48	23.17	19.88	21.78
	Equipo de transporte	16.79	10.03	9.28	9.35	11.72
Total		100	100	100	100	100
Total en millones de USD (CIF)		843	4,663	5,588	11,757	32,897

Fuente: DANE.

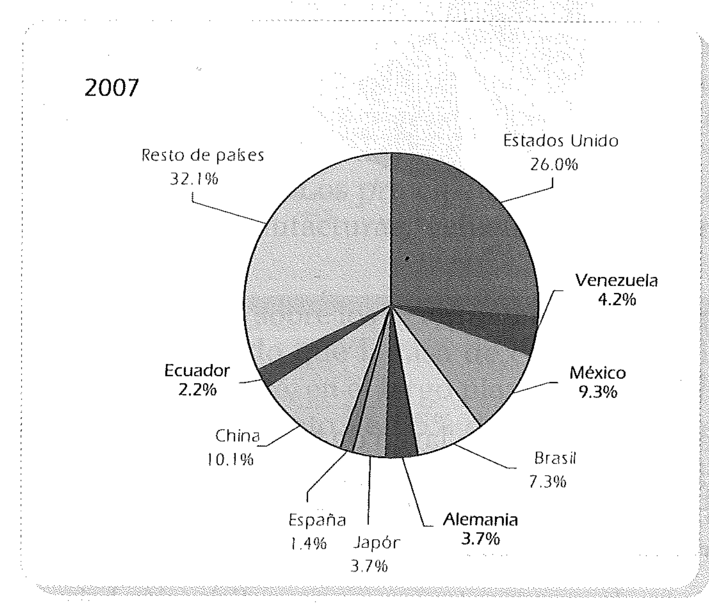


Gráfico 5.15 Mercados de origen de las importaciones colombianas, 2007 (% del total de importaciones).

Fuente: DANE.

Cerca de la mitad de las importaciones provienen de solo seis países (Estados Unidos, México, Brasil, Venezuela, Alemania y Japón) y, dentro de ellos, Estados Unidos ocupa un lugar preponderante (*Gráfico 5.15*). En 1980, Estados Unidos aportaba el 39,2% de las importaciones (comparado con 26% en 2007), seguidos por Japón (9,3%), Alemania (7,2%) y Venezuela (4,2%). En consecuencia, la importancia de las importaciones según su país de origen no ha cambiado sustancialmente desde comienzos del siglo XIX.

Los estudios donde se analizan los determinantes de la demanda de importaciones se concentran en el impacto de la tasa de cambio real y del PIB, como indicador del nivel de ingreso local. Algunos economistas estiman que un incremento de 1% en el ingreso local aumenta las importaciones en 2%, mientras que un incremento de 1% en la tasa de cambio real reduce la demanda por importaciones entre 0,8% y 2%.

5.7.3 Servicios factoriales y las transferencias

Aunque el principal componente de la cuenta corriente de la balanza de pagos son las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no factoriales, en los últimos años los servicios factoriales y las transferencias han adquirido una importancia trascendental.

Como se aprecia en la balanza de pagos (*Cuadro 5.1*), los egresos por servicios factoriales se acercaron a 9.754 millones de dólares en 2007, prácticamente un tercio de las importaciones de bienes. Esto incluye el pago de intereses sobre la deuda externa -que se duplicó en la última década-, así como las utilidades y los dividendos con los que se remunera el capital extranjero invertido en el país.

La cuenta corriente incluye también el rubro de transferencias, compuesto esencialmente por las remesas que los trabajadores colombianos en el exterior envían al país. El dinamismo reciente de las remesas -que aumentaron de US$745 millones en 1996 a US$5.642 millones en 2005- las ha puesto en el centro del debate, dado que en los próximos años se convertirán en el principal rubro de la cuenta corriente con el exterior, por encima de las exportaciones de petróleo. Con todo, la importancia de las remesas es mucho mayor en los países de América Central o en Ecuador, donde representan más de 10% del PIB.

A pesar de su gran magnitud, generalmente las remesas no constituyen una fuente de inestabilidad cambiaria en las economías, ni inciden sustancialmente en el ciclo económico.

A pesar de su gran magnitud, generalmente las remesas no constituyen una fuente de inestabilidad cambiaria en las economías, ni inciden en el ciclo económico sustancialmente porque son muy poco volátiles. Se estima que el 10% de los hogares urbanos colombianos -que suman más de 1,4 millones de personas- recibe en promedio US$250 entre 8 y 9 veces al año, lo cual puede representar más del 60% de su ingreso.

El rápido crecimiento de las remesas es resultado de la aceleración de los flujos migratorios de colombianos hacia el exterior, especialmente hacia Estados Unidos y España. El fenómeno de emigración, como el que ocurrió en Colombia en la década de los noventa, implica que el país exporta mano de obra y capital humano que es remunerado en el exterior mediante los salarios que reciben los trabajadores en los países de destino.

Según el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), entre 1996 y 2005, emigraron del país 1,5 millones de personas, lo cual puede explicar que las remesas hayan empezado a crecer a altas tasas desde 1998. Existe un gran debate en cuanto al número de colombianos residentes en el exterior. Mientras la Cancillería afirma que 4,2 millones de colombianos viven en el exterior, el Banco de la República calcula que son 5,2 millones.

Según el censo de población y vivienda del DANE para 2005, la cifra de colombianos residentes en el exterior llega a los 3,3 millones de personas. Aunque no es posible saber con certeza el acervo de capital humano que el país ha exportado, en cualquier caso lo más relevante es el crecimiento sorprendente de los flujos migratorios en los últimos años.

Sin duda, Estados Unidos ha sido el principal destino de los emigrantes colombianos y es el país del cual se cuenta con más información. Con frecuencia, los emigrantes, después de estabilizarse y tener éxito, atraen a familiares y personas cercanas y, por esa razón, los flujos emigrantes tienden a ser irreversibles. También conviene señalar que los emigrantes recientes se caracterizan por poseer mayores niveles de capital humano que sus predecesores.

5.8 LOS MOVIMIENTOS DE CAPITALES

Las economías abiertas no solo intercambian bienes y servicios con el resto del mundo. Parte fundamental de la interacción entre residentes de diferentes países tiene que ver con el intercambio de factores productivos como capital y trabajo. En efecto, cuando un trabajador emigra a otro país se lleva consigo el capital humano que ha acumulado. Aunque los movimientos migratorios de un país a otro son legalmente restringidos por muchos países, en la práctica, los trabajadores encuentran sus propios caminos y vehículos, sin que las normas sean plenamente eficaces para regularlos.

> Las economías abiertas no solo intercambian bienes y servicios con el resto del mundo. Parte fundamental de la interacción entre residentes de diferentes países tiene que ver con el intercambio de factores productivos como capital y trabajo.

Algo similar ocurre con los movimientos de capital, que toman la forma de activos financieros como los depósitos bancarios, préstamos, acciones o los derechos sobre la propiedad de fábricas extranjeras. Estos movimientos son incluso más difíciles de controlar que los flujos migratorios.

En realidad, el intercambio de activos que ocurre en los mercados internacionales de capitales es sofisticado y complejo. En los últimos años, los movimientos de capitales han aumentado a tasas que superan en mucho el mismo comercio de bienes y servicios.

Aunque las ventajas del capital extranjero para acelerar el crecimiento son indiscutibles, la enorme volatilidad de los flujos financieros internacionales ha suscitado durante años una gran preocupación en los países en desarrollo. Por ello, es frecuente observar medidas que buscan restringir los movimientos de capitales, especialmente cuando tienen un fin especulativo.

La volatilidad ha aumentado porque los flujos de portafolio son cada vez mayores, y porque los avances en las comunicaciones y la informática permiten responder rápidamente a las condiciones cambiantes de las economías. Ésta es una característica central de los mercados financieros internacionales que implica mayores retos en términos de política económica a las economías que deciden abrir este mercado. En este sentido, la mayor volatilidad de los capitales extranjeros es parte fundamental del nuevo paradigma bajo el cual se desenvuelve la economía colombiana.

5.8.1 Determinantes

Los determinantes de los flujos de capitales están estrechamente ligados al diferencial de rentabilidades. Es decir, en un mundo con libre movilidad de capitales, los inversionistas buscarán aquel mercado donde puedan obtener la mayor rentabilidad.

> El principio de la **paridad descubierta de los intereses** establece que un inversionista debe ser indiferente entre realizar sus inversiones en el país local, o en el mercado internacional.

Ahora bien, si los capitales pueden moverse con libertad se aplicará un principio denominado la *paridad descubierta de los intereses*, que es un concepto análogo al de la ley del precio único que discutimos atrás y que, en esencia, establece que los rendimientos tenderán a igualarse entre diferentes países.

Más concretamente, lo que dice la paridad descubierta de los intereses es que un inversionista debe ser indiferente entre realizar sus inversiones en Colombia, o convertir sus recursos a dólares e invertirlos a la tasa correspondiente en el mercado internacional, para luego volver a convertir esos recursos a pesos cuando termine la inversión. Dado el principio de arbitraje que ya discutimos, si existe una diferencia entre los rendimientos de estas dos opciones de inversión, los agentes la aprovecharán hasta que sean indiferentes entre invertir en uno u otro país.

Respecto a lo anterior, por ejemplo, si un inversionista tiene un dólar y lo invierte en Estados Unidos, al cabo de un año tendrá $1 + r^*$ dólares, donde r^* es la tasa de interés en ese país. Si, por el contrario, decide traerlo a Colombia y convertirlo a pesos recibirá E pesos, donde E es la tasa de cambio en el momento de realizar la operación. Si los invierte, al cabo de un año recibirá $E\,(1 + r)$ pesos, donde r es la tasa de interés en Colombia.

Como se trata de un inversionista extranjero, pensará en convertir de nuevo esos pesos a dólares al final del año. Si llamamos E^e_{+1} a la tasa de cambio esperada dentro de un año, la inversión en Colombia le reportará un monto esperado de $E\,(1 + r)\,/\,E^e_{+1}$ dólares. En el punto donde las dos rentabilidades se igualan se cumple que:

$$1 + r^* = (1 + r)\frac{E}{E^e_{+1}} \qquad (5.7)$$

O lo que es igual

$$(1 + r^*)\,(1 + d^e) = (1 + r) \qquad (5.8)$$

Donde d^e es la tasa de depreciación esperada o $\frac{E^e_{+1}}{E} - 1$. Cuando estos números son pequeños, la expresión anterior puede escribirse sencillamente como

$$r = r^* + d^e$$

Esto quiere decir que la tasa de interés doméstica es igual a la tasa de interés en dólares más las expectativas de depreciación de la moneda. O sea que si la paridad descubierta de intereses opera, la tasa de interés local será igual a la tasa de interés en el exterior más la tasa de devaluación esperada. Si el término de la derecha es mayor que el de la izquierda, será más rentable invertir en la moneda del país extranjero; si es mayor el término del lado izquierdo de la ecuación anterior, las inversiones en el país local serán más atractivas.

Como habrá muchas personas dispuestas a aprovechar estas diferencias, al final se tenderá a la igualación de los dos términos. Intuitivamente, si la tasa de interés local es alta, esto atrae capitales extranjeros con lo cual aumenta la oferta de crédito

a nivel local y presiona a la baja la tasa de interés[10]. Puesto en otros términos, esta ecuación plantea que la integración financiera internacional permitirá que los capitales fluyan libremente hasta que sea indiferente invertir en uno u otro país.

Sin embargo, en la práctica los determinantes de los flujos de capital hacia los países en desarrollo no son tan simples como lo sugiere esta ecuación. Debido a riesgos de diversa naturaleza, las tasas de interés que debe pagar cualquier país en desarrollo exceden la tasa que pagan los bonos del Tesoro de Estados Unidos, que se consideran libres de riesgo. Esto se debe a que los inversionistas solo están dispuestos a prestar recursos financieros si se les recompensa con tasas de interés más altas que las que reciben por prestarle al gobierno estadounidense.

La magnitud de la diferencia en tasas de interés entre países depende de la percepción de riesgo que tengan los inversionistas y, por ende, de las condiciones de estabilidad macroeconómica y política de cada país. Esta diferencia se conoce como la *prima de riesgo país* que se compone de una serie de diferentes riesgos, entre los cuales se encuentran: el *riesgo crediticio*, o la probabilidad de que el país emisor no honre sus obligaciones; el *riesgo de liquidez*, que se refiere a la posibilidad de que el inversionista se vea en la imposibilidad de transar su título en el mercado y el *riesgo regional*, que se refiere a la posible transmisión de las crisis entre países cercanos.

La prima de riesgo país está compuesta por una serie de riesgos entre los cuales están:

- El riesgo crediticio se refiere a la probabilidad de que el país emisor no honre sus obligaciones.
- El riesgo de liquidez se refiere a la posibilidad de que el inversionista se vea en la imposibilidad de transar su título en el mercado.
- El riesgo regional se refiere a la posible transmisión de las crisis entre países cercanos.

Estos riesgos ponen de presente que una vez un país se encuentre en una situación de insolvencia –sus pasivos son mayores que sus activos– o de iliquidez –no tiene la caja suficiente para pagar sus deudas en un momento dado–, es poco lo que los acreedores pueden hacer para obligar al deudor a pagar. Por eso, este riesgo también

10 Otra forma de verlo es que cuando la tasa de interés local es alta, esto atrae capitales extranjeros que inducen una apreciación o revaluación de la moneda. Si la tasa de cambio tiene un nivel de equilibrio de largo plazo, los inversionistas saben que una revaluación hoy vendrá acompañada de una devaluación mañana, lo que automáticamente genera expectativas de devaluación. Las mayores expectativas de devaluación tienden a igualar las rentabilidades entre las dos opciones de inversión.

se conoce como el *riesgo soberano*, que implica que, a diferencia de lo que ocurre en el interior de un país, el sistema judicial internacional es poco efectivo para obligar a un país a pagarle a otro.

En estas condiciones, la tasa de interés queda dada por

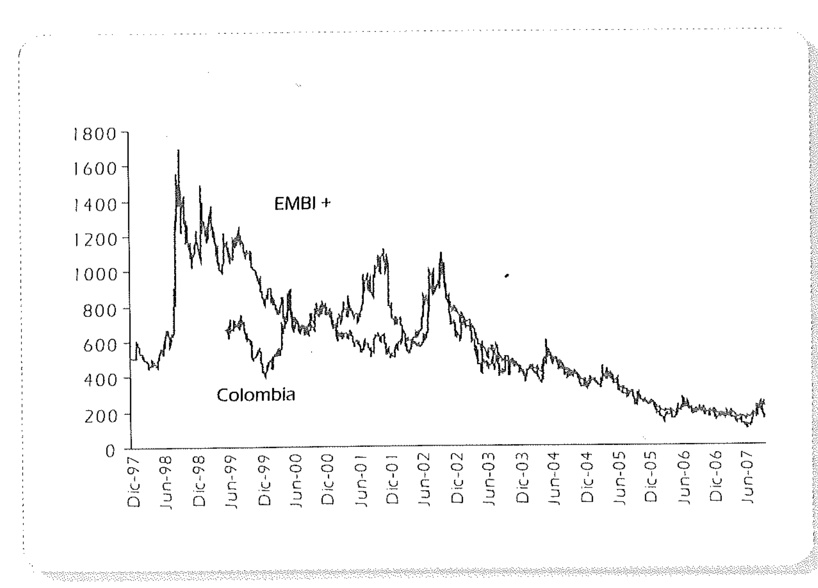
$$r = r^{*} + d^{e} + p \qquad (5.10)$$

El riesgo soberano implica que, a diferencia de lo que ocurre en el interior de un país, el sistema judicial internacional es poco efectivo para obligar a un país a pagarle a otro.

donde p es la prima de rentabilidad por el mayor riesgo.

En el *Gráfico 5.16* se presenta el comportamiento de la prima de riesgo colombiana y de los demás países emergentes, conocida como el EMBI, por sus iniciales en inglés de *Emerging Market Bond Index*, que se mide en puntos básicos (100 puntos básicos equivalen a un punto porcentual).

Gráfico 5.16
Emerging Market Bond Index (EMBI+), Colombia y mercados emergentes.



Fuente: Bloomberg y J.P Morgan.

De esta forma, si en marzo de 2002 el indicador para Colombia fue de 532 puntos básicos, la tasa de interés que deben pagar los bonos colombianos supera en 5,32 puntos porcentuales a la tasa de interés libre de riesgo (los títulos de tesorería del gobierno de Estados Unidos), que para ese entonces fue de 2%. Como se observa, durante la crisis económica en 1999, la prima de riesgo colombiana se elevó y se mantuvo relativamente estable hasta mediados de 2002, cuando registró un alza repentina debido a una crisis de confianza frente a la economía brasileña.

El efecto manada: en ocasiones, sin importar las condiciones macroeconómicas del país, si un grupo de inversionistas decide retirar sus capitales del país, es posible que otros inversionistas decidan hacer lo mismo.

Esto muestra la fuerte correlación de las primas de riesgo país entre los diferentes países de la región. Por ejemplo, la prima de riesgo colombiana ha presentado una correlación de 0,87 con la brasilera, de 0,76 con la mexicana y de 0,83 con la ecuatoriana, lo cual ejemplifica la importancia del riesgo regional en la determinación de la prima de riesgo para los países de América Latina.

Dados estos determinantes, no es sorprendente que los flujos de capitales sean altamente volátiles. En primer lugar, las inversiones de portafolio son muy sensibles a los movimientos de tasas de interés y rentabilidad de los activos internos y externos. En segundo lugar, en ocasiones, y sin importar las condiciones macroeconómicas del país, si un grupo de inversionistas decide retirar sus capitales del país, es posible que otros inversionistas decidan hacer lo mismo. Esto es lo que se conoce como el *efecto manada*.

Por último, se encuentra el *fenómeno de contagio* debido a problemas de información específica a cada país por parte de los inversionistas, quienes al ver problemas en un país deciden retirar sus capitales de todos los países cercanos o aparentemente similares.

El fenómeno de contagio: los inversionistas al ver problemas en un país deciden retirar sus capitales de todos los países cercanos o aparentemente similares.

Asimismo, muchas inversiones de corto plazo en los países en desarrollo se llevan a cabo mediante portafolios que cubren a varios países al mismo tiempo. Una vez que se advierten problemas en un país, liquidar las inversiones requiere liquidar todo el portafolio y, por ende, retirar las inversiones de todo el grupo de países. Éste es uno de los principales problemas asociados a la liberalización financiera. Si un país entra en crisis puede contagiar a otros que deben hacer ajustes drásticos y repentinos, con sus consiguientes efectos sobre el bienestar de la población.

Sin embargo, para tener una visión más completa de los determinantes de los flujos de capitales, se deben incluir otros factores, que tienden a expulsar o empujar los capitales desde los países desarrollados, así como aquellos que atraen los capitales internacionales hacia las economías en desarrollo.

Entre los primeros se encuentran los períodos de bajas cotizaciones en las bolsas, las bajas tasas de crecimiento económico en este tipo de países y la desregulación de las transacciones financieras externas en los países desarrollados.

En los segundos están los episodios de revaluación de la tasa de cambio -que aumentan los diferenciales de rentabilidad entre países, pues implican un mayor valor para las inversiones denominadas en moneda del país que recibe los capitales- las altas tasas de interés locales y la estabilidad política y macroeconómica. Adicionalmente, resulta importante la posición del país en términos de sus reservas internacionales, porque los inversionistas las perciben como un colateral para respaldar los créditos externos.

Es importante anotar, adicionalmente, que así como los flujos comerciales están determinados por las características geográficas de los países, los flujos financieros también responden a las similitudes entre naciones, a los mayores o menores costos de transacción asociados a los intercambios de activos financieros -análogos a los costos de transporte en el caso del comercio de bienes- y al tamaño de los mercados.

A diferencia de los flujos de capitales de corto plazo, para los cuales las tasas de interés son muy importantes, los flujos de capitales de largo plazo están sujetos a otros determinantes asociados a la rentabilidad real de los proyectos de inversión.

En el caso de inversión directa, muchas veces, firmas multinacionales que aprovechan las ventajas de la *localización* y la *internalización*, adquieren la propiedad y el control de empresas en el exterior. El primer concepto se refiere a las ventajas que ofrece producir en un lugar cercano al mercado de destino y el segundo concepto hace referencia a los beneficios que ofrecen los procesos de encadenamiento entre plantas localizadas en diferentes lugares, la posibilidad de compartir conocimientos específicos a cada empresa y los beneficios que ofrece realizar transacciones dentro de una misma empresa.

Un conjunto de factores, fundamental a la hora de hacer a un país atractivo para la inversión extranjera directa (IED), son sus características institucionales, especialmente en relación con qué tan firmemente se mantienen y garantizan los derechos de propiedad. En ocasiones, a los gobiernos les resulta atractivo, por ejemplo, implementar reformas tributarias inesperadas que aumenten los gravámenes al capital extranjero. Sin duda, esto repercute sobre qué tan buen destino es un país para establecer empresas con capital externo. Solo si los inversionistas esperan que en el país anfitrión se les respete su propiedad, tendrán incentivos para llevar sus capitales allí.

Como vimos en el Capítulo 4, el marco institucional determina qué tan atractivas son las condiciones para la inversión, tanto doméstica como extranjera.

En la práctica, la IED ha sido una herramienta útil para acelerar el crecimiento de los países receptores y convertirse en un mecanismo generador de *convergencia* entre países. La principal razón es que la IED permite aumentar las tasas de inversión por encima de los niveles de ahorro doméstico, a un costo relativamente bajo. Ésta también está asociada a mejoras tecnológicas que aumentan la productividad del capital doméstico.

5.9 LOS MOVIMIENTOS DE CAPITALES EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

5.9.1 Endeudamiento externo

El endeudamiento externo puede tomar, a grandes rasgos, tres formas alternativas, muy ligadas a la estructura misma del mercado internacional de capitales. Cada una de ellas ha predominado en distintos momentos del tiempo en nuestra historia:

1. La financiación mediante bonos de deuda, por lo general emitidos por el sector público, que ha sido la forma de financiamiento más importante desde los años noventa (curiosamente, también fue el mecanismo de financiamiento externo que predominó hace cien años, hasta la Primera Guerra Mundial). Los gobiernos emiten bonos con diferentes plazos de maduración (hasta treinta años) y denominados en diferentes monedas, como dólares, euros y yenes, aunque recientemente se han colocado papeles denominados en pesos colombianos en los mercados internacionales.

2. El crédito bancario, el mecanismo de financiación más importante hasta los años noventa, que las empresas, individuos y el Gobierno interesados en endeudarse en el exterior también pueden utilizar.

3. Los préstamos oficiales, figura bajo la cual los países en desarrollo se endeudan con organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estos créditos están condicionados no solo a que el destino de los recursos sea económicamente productivo, sino además a que los países que los reciben adopten políticas encaminadas a promover el crecimiento, racionalizar la intervención estatal y flexibilizar los principales mercados.

A través de los años, Colombia ha utilizado múltiples vehículos para financiarse en el exterior. Durante los años veinte, el endeudamiento se utilizó para consolidar la inversión pública en infraestructura y crear entidades crediticias.

En las décadas de los cuarenta y cincuenta, el sector privado se endeudó con entidades financieras principalmente para importar bienes y, desde su creación en 1949, el Banco Mundial ha otorgado préstamos a Colombia, especialmente para el desarrollo de infraestructura.

En los años sesenta y setenta, algunas agencias estadounidenses concedieron créditos al Gobierno colombiano como parte de la *Alianza para el Progreso*, enfocados en una serie de sectores, como el agrícola, el de vivienda, la industria y la infraestructura. El endeudamiento con la banca comercial internacional se utilizó especialmente desde finales de los años setenta, ante la gran disponibilidad de crédito externo, para obras de infraestructura y del sector minero.

Hasta 1991, en Colombia existieron fuertes controles a los movimientos de capitales. El sector privado estaba obligado a registrar sus créditos externos ante el Banco de la República y requería la aprobación de este organismo para obtener el derecho a girar al exterior los pagos correspondientes al servicio de la deuda contraída. La racionalidad de estos controles fue la de restringir la entrada de capitales en las épocas de disponibilidad de crédito externo y frenar la salida de capitales en los períodos de crisis.

En última instancia, el propósito de los controles de capitales era regular la tasa de cambio, de manera que se mitigaran las presiones hacia la revaluación en las épocas de disponibilidad de crédito externo y de devaluación durante las fases en las que el acceso al crédito externo era limitado. La efectividad de estos controles es un asunto muy discutido en el que todavía no hay consenso.

El cambio radical en la política de endeudamiento externo hizo parte de las reformas de principios de los años noventa. Éstas permitieron la libre movilidad de capitales justo en el momento en que se reabrieron los mercados financieros internacionales, despues de la crisis de los años ochenta.

En Colombia, la liberalización de los movimientos de capitales estuvo acompañada de una fuerte entrada de divisas que generó una presión a la revaluación de la moneda. La respuesta de las autoridades fue encarecer el costo del endeudamiento externo, al fijar un requisito de encaje o reserva que obligaba a quienes se endeudaran en el exterior a constituir un depósito sin remuneración en el Banco de la República. Ese requisito se desmontó en el año 2000, cuando los capitales dejaron de llegar.

Con la liberalización, el sector privado también quedó autorizado a obtener recursos mediante la emisión de títulos valores en los mercados internacionales.

Los capitales extranjeros regresaron a la región a comienzos de los noventa por factores domésticos y externos. En parte, responden a las reformas estructurales, incluyendo las privatizaciones, que atrajeron capitales extranjeros a la región. Pero también es cierto que el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas (reducción

de la inflación y del déficit fiscal) generó más confianza y credibilidad. Algunos acontecimientos internacionales también ayudaron. El bajo crecimiento en el mundo desarrollado y la reducción de las tasas de interés motivaron a los inversionistas a buscar nuevos horizontes.

Con todo, la deuda externa total colombiana ha sido relativamente pequeña. Como se aprecia en el *Gráfico 5.17*, el valor de la deuda (como porcentaje de las exportaciones de bienes) es similar al promedio latinoamericano (dos y media veces el valor de las exportaciones).

Adicionalmente, en Colombia la deuda externa pública ha sido mayor que la privada, debido a que en el pasado las posibilidades de acceso a financiamiento externo por parte de empresas privadas eran muy limitadas. Sin embargo, con la liberalización de la economía desde principios de los noventa el sector privado ha podido acceder al crédito externo para financiarse a menores costos.

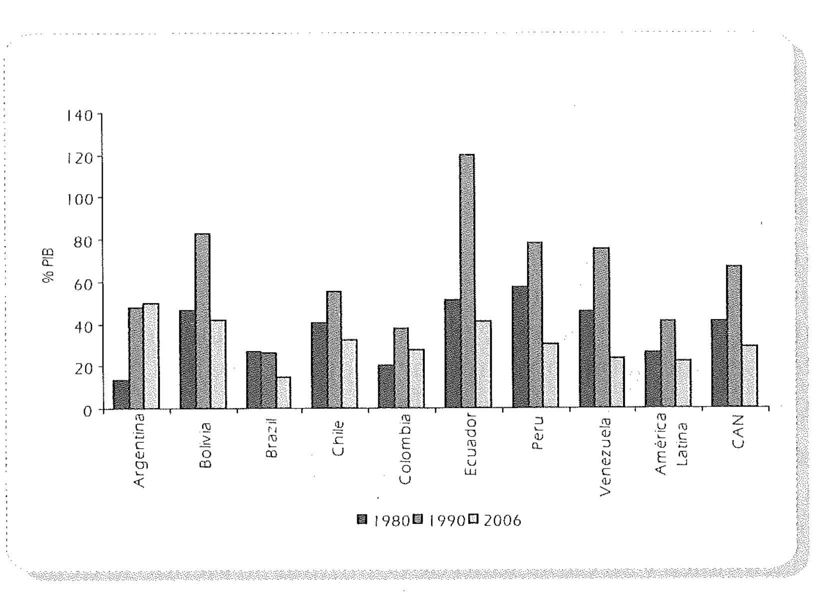


Gráfico 5.17
Deuda externa de varios países de América Latina (% del PIB).

Fuente. CEPAL, *Anuario Estadístico* (2008).

Mientras el endeudamiento público llegaba a 15% del PIB en 1980, el privado no superaba el 5%. Por su parte, en 2003 la deuda externa pública equivalió a 30% del PIB, mientras que la privada fue 15% del producto. Es decir que, aunque la deuda pública se duplicó como proporción del PIB en el lapso de veinte años, la deuda externa privada se multiplicó por tres.

Claro está que debido a que la deuda está denominada en moneda extranjera, los movimientos de la tasa de cambio pueden tener efectos importantes sobre la solvencia de las empresas que recurren a éste, especialmente cuando se ubican en sectores que producen bienes no comercializables.

La principal característica de los flujos de deuda es su volatilidad. Aunque, por años, los países en desarrollo trataron de enfrentar dicha inestabilidad de los flujos de capital por medio de estrictos controles, en la práctica, el ciclo económico de América Latina ha dependido en las últimas décadas, en gran medida, de las condiciones en los mercados de capitales internacionales.

El mejor ejemplo lo ofrece la década de los años ochenta, cuando se cerró el acceso al crédito externo, cayó la inversión y se redujo el crecimiento económico de manera significativa. El período inmediatamente anterior, de finales de los años setenta, se caracterizó –en contraste– por el auge del crédito externo, ya que los países productores de petróleo tuvieron grandes excedentes asociados a los mayores precios del crudo.

Los excedentes de los países petroleros fueron intermediados por la banca internacional y acabaron en gran medida en manos de deudores, en los países en desarrollo que aprovecharon masivamente esos recursos. Con muy poca prudencia, la banca internacional terminó financiando actividades improductivas, lo cual redundó rápidamente en niveles insostenibles de endeudamiento externo.

Colombia fue uno de los países que menos se endeudó durante este período, y eso le permitió afrontar los problemas posteriores de una mejor manera, a diferencia de otros países como Argentina o México. En nuestro país, la década de los ochenta presentó un panorama económico bastante diferente.

Entre 1981 y 1983, la economía mundial entró en recesión, tras lo cual los términos de intercambio de los países latinoamericanos cayeron en forma drástica. Además, las tasas de interés internacionales se elevaron desde finales de los setenta, y por eso la carga de intereses que debieron empezar a pagar los países por su deuda contraída en el pasado creció de manera espectacular.

Con un ambiente económico mundial enrarecido, los inversionistas extranjeros empezaron a retirar sus capitales de los países en desarrollo, al buscar mayor seguridad para sus ahorros. A mediados de 1982, el gobierno mexicano agotó sus reservas internacionales y su capacidad de continuar sirviendo la deuda externa y por eso decretó la moratoria. El pánico generado en los mercados financieros mundiales se generalizó; por eso, una tras otra, las economías latinoamericanas cayeron en la misma situación. El caso colombiano es un tanto diferente, pues debido a que su deuda externa no era tan alta, el país pudo renegociar el pago de su deuda sin incurrir en la moratoria.

La crisis de los ochenta tuvo como resultado una década de muy poco crecimiento económico y empeoramiento de los indicadores sociales en América Latina, a tal punto que se le ha llamado la *década perdida*. Los países de la región solo pudieron

salir de ella tras una difícil renegociación con sus acreedores –en su mayoría, bancos comerciales de países desarrollados–, en la cual parte de la deuda se condonó y las entidades multilaterales entraron a respaldar con créditos a los países deudores.

Los años noventa se caracterizaron por el retorno de capitales externos a América Latina. No obstante, los flujos de capitales se hicieron aún más volátiles por razones que todavía hoy son objeto de estudio. Por ejemplo, México aparecía ante los ojos de los mercados financieros como un destino muy atractivo para los capitales extranjeros gracias a las reformas comerciales implementadas durante los ochenta, y a la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA por sus siglas en inglés); sin embargo, en 1994, se presentaron algunos episodios de inestabilidad política a causa de un levantamiento en la provincia de Chiapas y por el asesinato del candidato presidencial más opcionado.

Lo anterior, aunado a la apreciación real de la moneda mexicana, hizo que los mercados internacionales temieran que el gobierno mexicano decidiera devaluar la moneda para incentivar las exportaciones. Como resultado, en muy pocos meses, el país vio un drenaje de sus reservas internacionales, a consecuencia de la alta demanda de divisas (capitales extranjeros que los inversionistas querían retirar del mercado mexicano) y debido al compromiso del Gobierno de mantener una tasa de cambio fija. Cuando, en efecto, las reservas se agotaron, el Gobierno no pudo seguir manteniendo la tasa de cambio en un nivel fijo y la moneda del país perdió gran parte de su valor.

México dejó de recibir financiamiento internacional, porque parecía que el país no podría continuar sirviendo su deuda externa. La crisis encontró su desenlace con el apoyo del gobierno estadounidense, que le otorgó un crédito al gobierno mexicano con el que pudo pagar a sus acreedores y evitar una mayor devaluación del peso mexicano. No obstante, la nación sufrió una severa recesión como consecuencia de esto, con una caída de su PIB de 6% y la duplicación de la tasa de desempleo.

Tres años más tarde, en 1997, esta vez en Tailandia, los mercados financieros nuevamente temían una devaluación de la moneda, lo cual provocó una rápida pérdida de reservas internacionales. El gobierno tailandés decidió devaluar el *Baht* para detener la especulación financiera, pero esa devaluación produjo una desconfianza aún mayor y los capitales extranjeros empezaron a salir del país con más velocidad.

Como en el caso mexicano, las reservas internacionales de Tailandia se agotaron y el Gobierno se vio en la necesidad de abandonar el control de la tasa de cambio. Los capitales empezaron a salir de todos los países del Sudeste asiático como en Indonesia, Malasia y Corea del Sur. Una tras otra, estas economías se vieron aisladas de los mercados financieros internacionales.

En síntesis, a lo largo de su historia reciente, Colombia (y América Latina en general) ha estado expuesta a paradas súbitas y reversiones en el acceso al financiamiento externo que han resultado muy costosos. Cuando se cierra el acceso

al mercado de capitales, la actividad productiva entra en colapso, en parte porque se suspende el crédito. Las crisis -desde México en 1994-1995, Asia en 1997-1999, Rusia en 1998 y Argentina en 2001- han tenido como denominador común el retiro de los capitales de préstamo extranjeros. Esto tiene un gran costo en términos de crecimiento económico.

Las crisis afectaron las economías locales porque en muchas empresas se habían endeudado directamente con el extranjero y, por eso, la devaluación de la moneda doméstica significaba un aumento en el costo de sus deudas. Sin duda, los efectos de manada y contagio fueron trascendentales en el desarrollo de la crisis financiera asiática, y su resultado fue una severa recesión de toda la economía de la región, además de contagios subsiguientes en otras partes del mundo, como Rusia y Brasil.

Los efectos de estos ciclos en el financiamiento externo sobre la economía colombiana han sido apreciables, tal y como se observa en el *Gráfico 5.2* (las caídas abruptas a raíz de las crisis asiática en 1997 y rusa en 1998 evidencian este punto). Como vimos en el Capítulo 2, estas fluctuaciones tuvieron un fuerte impacto sobre el ciclo económico.

5.9.2 Inversión extranjera directa (IED)

La IED ha cumplido un papel marginal en el desarrollo económico del país. Debido a las considerables restricciones al comercio internacional, el país también quedó aislado de la inversión extranjera, especialmente en sectores **estratégicos** como la intermediación financiera, la infraestructura y los servicios públicos. Esta visión del desarrollo quedó consignada en la tristemente célebre Resolución 24 de 1970 del Pacto Andino, en la cual los países signatarios prácticamente le cerraron las puertas al capital extranjero.

La inversión extranjera requería la aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se limitaba la remisión de utilidades y se restringía la posibilidad de que inversionistas extranjeros adquirieran la propiedad de compañías nacionales. Además, se estableció que las compañías extranjeras debían, gradualmente, transformarse en empresas de propiedad mixta.

Dadas las restricciones energéticas del país, el primer cambio en la orientación de la política se presentó en los sectores de los hidrocarburos y el carbón, donde se trató de estimular la inversión extranjera desde mediados de los años setenta. No obstante, los cambios más radicales tuvieron que esperar hasta la década de los noventa, cuando se levantaron todas las restricciones a la entrada de la IED y se le garantizó a ésta un trato igual al que ha recibido el capital doméstico. Tan solo se mantuvieron algunas restricciones para la inversión en los sectores de defensa y desechos tóxicos.

Por estas razones, la IED fue siempre marginal en Colombia en comparación con otros países (*ver Cuadro 5.3* y *Gráfico 5.18*). En los últimos años, la IED ha tenido un

mayor dinamismo aunque todavía los niveles son bajos, con excepción de algunos años puntuales en los que los procesos de privatización de entidades financieras y de empresas de servicios públicos originaron flujos importantes. Pese a que las privatizaciones ayudaron a atraer la IED, también ha sido importante la compra de empresas privadas hecha por inversionistas extranjeros (empresas tan tradicionales como Bavaria y Coltabaco son ahora de propiedad extranjera).

El grueso de la IED que recibe Colombia proviene de Estados Unidos, Europa y los paraísos fiscales del Caribe, en donde está la sede de algunas compañías multinacionales. También es cierto que capitales colombianos en el exterior son repatriados a través de este conducto.

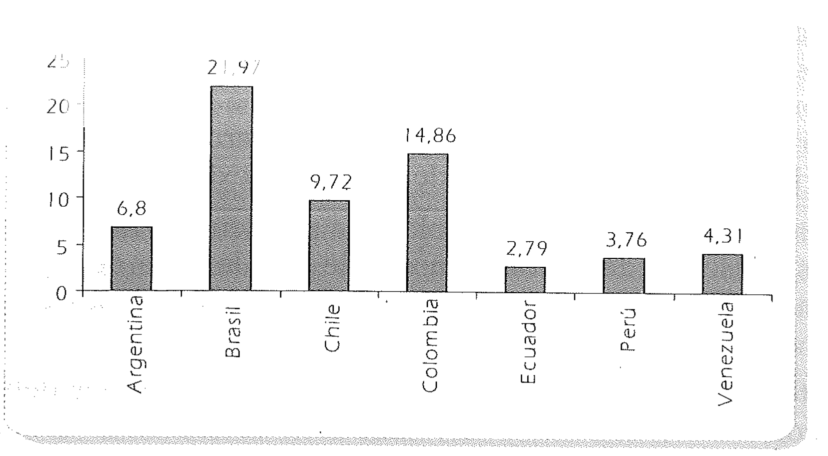
Respecto a la IED que realizan los colombianos en el exterior, debe señalarse que ha sido históricamente mínima y ha estado concentrada en inversiones financieras realizadas por algunas empresas. En todo caso, debe notarse que en los últimos años, y gracias a los acuerdos comerciales regionales, la IED por parte de empresarios colombianos en otros países ha aumentado.

Cuadro 5.3 IED por países de origen (en millones de dólares)

	1995	2000	2007
Suramérica	**135,7**	**-4,3**	**639,0**
Brasil	9,3	4,6	529,0
Chile	32,5	9,7	45,7
Europa	239,9	1369,5	-275,5
España	28,3	479,2	289,0
Francia	16,7	2,9	139,3
Holanda	82,8	156,2	-817,8
El Caribe	**155,8**	**839,3**	**1.254,9**
Anguila	0,0	0,0	1.019,9
Islas Caimán	5,1	67,9	131,2
Bermudas	6,8	253,4	12,4
América Central	**244,4**	**285,7**	**823,1**
México	7,6	23,1	340,4
Panamá	235,3	259,0	477,2
América del Norte	**192,7**	**784,2**	**1.397,1**
EE.UU.	161,5	120,3	1389,1
Asia del Este	4,5	9,6	43,1
Rep. de Corea	-0,4	0,0	36,3
Total*	**973,0**	**3.284,0**	**3.881,8**

Fuente: Banco de la República.
* No incluye inversiones petroleras ni reinversión de utilidades.

Gráfico 5.18
Inversión extranjera directa en varios países de América Latina, 2007 (% de la IED en América Latina).



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

RESUMEN

1. La globalización trae consigo grandes beneficios, como la ampliación de las posibilidades de elección y de intercambio, al tiempo que aumenta la eficiencia y la disciplina en los mercados. No obstante, la globalización también implica riesgos y amenazas como la mayor dependencia del mercado mundial, que hacen necesario el desarrollo de instituciones económicas y sociales indispensables para asegurar la equidad en las reglas globales de comercio y finanzas.

2. Todas las transacciones que los ciudadanos de un país realizan con el resto del mundo se registran contablemente en la balanza de pagos.

3. A través del comercio internacional los países intercambian bienes y servicios para su mutuo beneficio. Dadas las diferencias en los factores productivos y patrones de consumo entre países, a cada uno de ellos le resulta atractivo especializarse en lo que hace relativamente bien.

4. Los países que más comercian son más ricos debido al mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas por medio de la especialización, al acceso a grandes mercados

que reducen los costos de producción por unidad, al mayor intercambio de ideas y a la mayor difusión tecnológica por medio de la inversión externa.

5. Los países con grandes oportunidades de inversión tienen ventaja comparativa en la producción futura y, por ello, tiene sentido que se endeuden en el presente para invertir y aprovechar esas oportunidades.

6. La tasa de cambio real (TCR) entre dos países es el precio relativo de dos canastas idénticas de bienes, que se comparan en (términos de una moneda común). La TCR mide la competitividad de la producción local en comparación con la extranjera.

7. A pesar del proceso de diversificación durante las últimas décadas, el grueso de las exportaciones colombianas está compuesto por bienes primarios, provenientes de la agricultura y la minería. El que las importaciones colombianas estén conformadas esencialmente por manufacturas, significa que el comercio exterior es mayoritariamente interindustrial. Sin embargo, la integración regional ha permitido una cierta diversificación de las exportaciones, lo cual ha originado un comercio intraindustrial.

8. A pesar de que Colombia se encuentra a una distancia cercana de mercados importantes, su comercio total es considerablemente menor que aquel que predice el modelo gravitacional. Este resultado se debe en parte a que, además de una tradición proteccionista, en Colombia los costos de transporte son altos, como consecuencia de las condiciones geográficas del país y del poco desarrollo de la infraestructura.

9. La política comercial es uno de los determinantes principales del volumen y la composición del comercio exterior de una nación. En teoría, la política comercial busca proteger los sectores productivos que generen externalidades positivas pero, en la práctica, la formulación de políticas se enfrenta a graves problemas de información.

10. La economía colombiana se caracterizó por un relativo aislamiento durante buena parte del siglo XX. El uso de barreras arancelarias y no arancelarias fue generalizado desde la Gran Depresión de los años treinta, cuando entró en crisis el modelo basado en la explotación de recursos naturales para la exportación y se adoptó una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones. La creciente apertura comercial del mundo y el agotamiento del modelo proteccionista llevaron a que desde la segunda mitad de los años ochenta se redujeran los aranceles y, a partir de los años noventa, se desmontara la gran mayoría de restricciones cuantitativas a las importaciones.

11. Si bien en Colombia el principal componente de la cuenta corriente de la balanza de pagos son las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no factoriales, en los últimos años los servicios factoriales y las transferencias han adquirido una importancia

trascendental. En los próximos años, las remesas se convertirán en el principal rubro de la cuenta corriente con el exterior, por encima de las exportaciones de petróleo.

12. Las economías abiertas no solo intercambian bienes y servicios con el resto del mundo, sino también factores productivos como el capital. En las últimas décadas, los movimientos de capitales han aumentado a tasas que superan en mucho el mismo comercio de bienes y servicios. Aunque las ventajas del capital extranjero para acelerar el crecimiento son indiscutibles, la enorme volatilidad de los flujos financieros internacionales ha suscitado por años una gran preocupación en los países en desarrollo.

13. Los activos externos netos miden la riqueza neta de los ciudadanos de un país en el exterior y, como el déficit de la cuenta corriente ha sido frecuente, Colombia es un deudor internacional neto.

14. Los determinantes de los movimientos de capitales están estrechamente ligados a los incentivos que enfrentan quienes ofrecen y demandan recursos de capital. En general, entre sus determinantes se encuentran las tasas de interés internacionales y locales, las tasas de crecimiento económico de los países, la regulación de las transacciones financieras, la tasa de cambio, y la estabilidad política y macroeconómica.

15. Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) puede aumentar el crecimiento económico mediante tres canales: al aumentar la cantidad total de inversión, al sustituir inversión menos productiva por inversión más productiva y al generar externalidades que aumenten la productividad del capital doméstico.

16. La IED ha desempeñado un papel marginal en el desarrollo económico de Colombia en comparación con otros países. Pese a que los niveles de IED son todavía bajos, exceptuando algunos años puntuales en los que los procesos de privatización de entidades financieras y de empresas de servicios públicos originaron flujos importantes, en los ultimos años la IED ha tenido un mayor dinamismo.

17. La deuda externa colombiana no solo ha sido relativamente pequeña frente a otros países de América Latina, sino también relativamente estable. No obstante, esta tendencia se ha revertido en los últimos años a consecuencia del creciente endeudamiento del sector público.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *activos externos netos*
- ✓ *balanza de pagos*
- ✓ *capitales de préstamo*
- ✓ *comercio interindustrial*
- ✓ *comercio intraindustrial*
- ✓ *cuenta de capitales*
- ✓ *desviación de comercio*
- ✓ *inversión extranjera*
- ✓ *modelo gravitacional del comercio*
- ✓ *políticas comerciales*
- ✓ *reservas internacionales*
- ✓ *tasa de cambio real*
- ✓ *ventaja comparativa*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

1. ¿Cuáles son los beneficios de la integración comercial y la integración de los mercados de capital?
2. ¿Por qué si un país es muy poco eficiente en la productivo en la producción de todos los bienes y servicios, podrá tener una relación comercial beneficiosa con el resto del mundo?
3. ¿Por qué resulta más interesante estudiar la protección efectiva en un sector que la protección nominal?
4. ¿Por qué la desviación del comercio se considera un fenómeno negativo?
5. ¿Cuáles han sido los beneficios de la consolidación de organismos multilaterales de comercio internacional?
6. Históricamente, ¿cuáles han sido las fases del proceso de diversificación de las exportaciones colombianas?
7. ¿Qué propósitos puede tener la imposición de barreras al comercio? Enuncie y explique tres de éstas.
8. Si el capital extranjero sirve para acelerar el crecimiento, ¿por qué los flujos financieros internacionales han suscitado una gran preocupación en los países en desarrollo?

9. ¿Qué diferencias hay entre los determinantes de los flujos de capital de largo y corto plazos?

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

El Capítulo 2 de la tercera edición del texto *Introducción a la macroeconomía colombiana*, editado por Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner (TM Editores-Fedesarrollo, 1994) es una referencia adecuada para quienes deseen conocer en detalle la estructura y el funcionamiento del comercio exterior colombiano, así como los movimientos de capitales, en el período previo a la apertura económica de los años noventa.

El crecimiento económico colombiano en el siglo XX, del Banco de la República (2002), contiene una excelente base de datos con información histórica del comercio exterior colombiano a lo largo del siglo XX.

La historia de la política comercial en el transcurso del siglo pasado se encuentra muy bien abordada en el documento de Leonardo Villar y Pilar Esguerra (2005), denominado "El comercio exterior colombiano en el siglo XX".

Un análisis completo del grado de inserción internacional de las economías latinoamericanas con recomendaciones precisas en cuanto a sus estrategias de integración se encuentra en el libro *Ganando mercados: América Latina en el comercio global*, publicado por la Corporación Andina de Fomento (2005).

La literatura sobre movimientos de capitales es igualmente rica y extensa. El Fondo Monetario Internacional publica semestralmente el *World Economic Outlook*, que es una excelente fuente para el análisis de los flujos de capital desde los países desarrollados hacia los mercados emergentes (http://www.imf.org).

Los flujos de capitales han sido un tema recurrente en la literatura especializada, por lo menos desde los años sesenta. Las contribuciones más recientes sobre esta materia se han centrado esencialmente en los aspectos relacionados con la efectividad de los controles de capitales. Ocampo y Tovar (1997) y Cárdenas y Barrera (1997) son dos ejemplos de esta literatura con perspectivas algo diferentes. Las tendencias recientes de la inversión extranjera directa en Colombia se encuentran en Echavarría y Zodrow (2005).

Eduardo Sarmiento Palacios ha sido uno de los mayores críticos del modelo aperturista en Colombia. Algunas de sus publicaciones sobre este partícular incluyen *Diez años de apertura*, en *Revista de la Escuela colombiana de ingeniería*, enero-marzo de 2000. *El neoliberalismo: nefasto experimento para Colombia, en Revista de la Escuela colombiana de ingeniería*, enero-marzo de 2001. Así como sus libros *Alternativas a la encrucijada neoliberal; mercado, narcotráfico y descentralización*, publicado en 1998, y *El modelo propio: teoría económica e instrumentos*, publicado en 2002. También vale la pena consultar el libro de Luis Jorge Garay, titulado *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?*, publicado en 1999.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Gloria. 1993. "La oferta de exportaciones menores en Colombia, 1970-1992". *Coyuntura Económica*, 23(2), Fedesarrollo, Bogotá.

Botero, Carmen Helena y Adolfo Meisel. 1988. "Funciones de oferta de las exportaciones menores colombianas". *Ensayos de Política Económica*, No. 13, Banco de la República, Bogotá.

Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera. 1997. "On the Effectiveness of Capital Controls: The Experience of Colombia during the 1990s". *Journal of Development Economics*, 54, pp. 27-57.

Cárdenas, Mauricio y Camilo García. 2004. "El modelo gravitacional y el TLC entre Colombia y Estados Unidos". *Coyuntura Económica*, Vol. 35, No. 1.

Corporación Andina de Fomento (CAF). 2005. *América Latina en el comercio global: ganando mercados.*

Echavarría, Juan José y George R. Zodrow. 2006. "Impuestos a las utilidades e inversión extranjera directa en Colombia", en Bird, Richard M., James M. Poterba y Joel Slemrod, editores, *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*, Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Mesa, Fernando, María Cock y Ángela Jiménez. 1999. "Evolución técnica y empírica de las exportaciones no tradicionales en Colombia". *Revista de Economía del Rosario*, 2(1), Bogotá.

Misas, Martha, María Teresa Ramírez y Luisa Silva. 2001. "Exportaciones no tradicionales en Colombia y sus determinantes". *Borradores de Economía*, Banco de la República, Bogotá.

Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar. 1997. "Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996", en Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen, editores, *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago, CEPAL/OCDE, McGraw-Hill.

Oliveros, Hugo y Luisa Silva. 2001. "La demanda por importaciones en Colombia". *Borradores de Economía*, Banco de la República, Bogotá.

Steiner, Roberto y Andrea Wüllner. 1994. "Efecto de la volatilidad de la tasa de cambio en las exportaciones no tradicionales". *Coyuntura Económica*, 24(4), Fedesarrollo, Bogotá.

Villar, Leonardo. 1984. "Determinantes de la evolución de las exportaciones menores en Colombia, 1960-1981". *Coyuntura Económica*, 14(3), Fedesarrollo, Bogotá.

Villar, Leonardo y Esguerra Pilar. 2005. "El comercio exterior colombiano en el siglo XX". *Borradores de Economía*, Banco de la República, Bogotá.

LAS FINANZAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 6

OBJETIVOS

Explicar el papel del Estado en la Economía.

Analizar la descentralización fiscal.

Analizar las tendencias del déficit fiscal y el endeudamiento público en Colombia

Identificar los conceptos básicos de tributación.

Explicar las principales características del sistema tributario colombiano.

Introducir el monto y la composición del gasto público en Colombia.

CONTENIDO

6.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de este capítulo se presentan los conceptos básicos de las finanzas públicas, que incluyen el gasto público y la tributación. Se analiza la situación fiscal colombiana desde una perspectiva histórica y comparada.

6.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

Aunque exista plena convicción de que la economía marcha mejor cuando las decisiones económicas se toman mediante la iniciativa privada y bajo reglas de amplia competencia en todos los mercados, algunas razones justifican la intervención o dirección del Estado en la actividad económica.

Bienes públicos: son bienes y servicios que el mercado, por sí solo, no provee en las magnitudes que la sociedad considera deseables.

Por ejemplo, en el Capítulo 4 vimos que el Gobierno debe garantizar a los ciudadanos su seguridad por medio de los servicios de defensa y justicia. Por intermedio de la Policía y el Ejército, el Estado provee seguridad y protege a su población contra guerras y conflictos internos. Mediante el sistema judicial, el Estado garantiza el cumplimiento de las reglas de juego, incluso de aquellas que se pactan entre individuos.

De esta manera, se puede decir que una tarea primordial del Estado es proveer *bienes públicos*; o sea, bienes y servicios que el mercado, por sí solo, no provee en las magnitudes que la sociedad considera deseables (como la seguridad o la justicia).

Estos bienes tienen algunas características muy particulares. En primer lugar, es imposible impedir que los utilice o los consuma más de una persona, pues son *bienes no excluyentes*. Por ejemplo, cuando un país se defiende de ataques extranjeros, no es posible excluir a ciertos individuos de los beneficios de esta defensa. Además, el uso por parte de un individuo no limita el uso o consumo por parte de otros individuos. Es decir, son *bienes no rivales*.

Bienes no excluyentes: cuando es imposible impedir que los utilice o los consuma más de una persona.

Bienes no rivales: cuando su uso por parte de un individuo no limita el uso o consumo por parte de otros individuos.

Un típico ejemplo de un bien no rival es la señal de la radio, cuya utilización por parte de un individuo en nada afecta la posibilidad de que otros individuos también la utilicen. Un bien público, entonces, no es ni excluyente ni rival (la seguridad nacional y la calidad del medio ambiente son buenos ejemplos), mientras que un bien privado es a la vez excluyente y rival (una golosina es un caso típico de esto: si una persona la consume ninguna otra puede hacerlo).

En la práctica, sin embargo, hay muchos casos intermedios porque existen diferentes grados de exclusión y rivalidad. Además, un bien puede ser excluyente pero no rival (como la señal de televisión por cable), lo cual no necesariamente lo convierte en un bien público. En efecto, un proveedor privado puede instalar un sistema de decodificadores para excluir de la señal a los usuarios que no paguen por el servicio.

Un bien puede ser rival pero no excluyente como los peces en una laguna. Si una persona captura un pez quedarán menos peces para los demás (rival), pero no podrá impedir que otros individuos salgan de pesca. Estos bienes se denominan **comunales.**

Igualmente, puede ser bien rival pero no excluyente, como las vías en una ciudad o los peces en una laguna.

- Si una persona atrapa un pez quedarán menos peces para los demás (rival), pero no podrá impedir que otros individuos salgan de pesca. Estos últimos bienes se denominan *comunales* y en muchos casos también requieren la intervención estatal porque son propensos a la sobreexplotación.

Para limitar el exceso de consumo (de vías o de peces), que resulta ser socialmente costoso, es conveniente la intervención del Estado. Cuotas de captura a los pescadores, restricciones a la colonización de tierras baldías, peajes en las carreteras, restricciones al uso de los vehículos (como el denominado pico y placa) son ejemplos de estas intervenciones.

Los bienes comunales en muchos casos también requieren la intervención estatal, porque son propensos a la sobreexplotación.

Al Estado también le corresponde intervenir cuando las decisiones de los consumidores o los productores generan efectos indirectos que el mercado no valora. Esto es lo que los economistas llaman *externalidades* (porque están por fuera de los mercados), que pueden ser positivas o negativas.

Los ejemplos clásicos incluyen la contaminación (externalidad negativa) y la interacción positiva entre actividades productivas (por ejemplo, el apicultor que aumenta la productividad de sus vecinos que cultivan frutas o flores). Al ser estas actividades externas al mercado, cuando su efecto es benéfico no hay forma de exigir una retribución por ello y cuando su efecto es negativo no es factible reclamar una compensación por los perjuicios.

Al Estado le corresponde intervenir cuando las decisiones de los consumidores o los productores generan efectos indirectos que el mercado no valora. Esto es lo que los economistas llaman **externalidades**.

En la práctica, las más importantes son las externalidades negativas relacionadas con el medio ambiente, lo cual ha dado origen a la economía ambiental como disciplina y a la creación de múltiples instrumentos de política (tasas, impuestos, etc.) para internalizar estas externalidades (a veces, se trata también de prohibir directamente ciertas actividades).

Así mismo, es cierto que las externalidades positivas muchas veces se utilizan para justificar el otorgamiento de subsidios a la producción. Este caso ha sido, por ejemplo, el de la reforestación y de muchas otras actividades económicas. Dichos instrumentos de política pretenden, precisamente, limitar las acciones que generan externalidades negativas para reducir el impacto que generan sobre la sociedad y compensar a quienes llevan a cabo actividades generadoras de externalidades positivas.

Relacionados con este concepto, se encuentran los denominados *bienes meritorios* que a pesar de no ser bienes públicos en sentido estricto, hacen parte de una categoría de bienes y servicios socialmente deseables como son la educación, la salud y el derecho a recibir una pensión durante la vejez.

Si bien cada persona puede adquirir individualmente bienes meritorios, a la sociedad le resulta muy beneficioso que se provean en niveles mínimos aceptables para el mayor bienestar colectivo. Dado que, en la práctica, existen diversas circunstancias que impiden a ciertas personas consumir estos bienes en cantidades adecuadas, se requiere el apoyo directo del Estado.

A los bienes públicos y meritorios habría que adicionarles otros que por su costo y complejidad, además de que suelen generar externalidades positivas, no siempre los provee el mercado privado sin el concurso del Estado: los *servicios públicos domiciliarios* y la *infraestructura*.

El Estado debe facilitar el desarrollo de inversiones de gran proporción como son las grandes obras de infraestructura, por ejemplo, puertos, puentes, ferrocarriles y carreteras, cuando el sector privado no tiene la capacidad para realizarlas.

Una segunda función del Estado es propender por la mayor *competencia en los mercados*, mediante la libre entrada y salida de empresas en la producción de bienes y servicios. En algunos casos, esto implica evitar que un mercado esté dominado por un solo productor (*monopolio*) o por unos pocos productores (*oligopolio*).

Pero, a veces, los monopolios pueden ser inevitables e incluso deseables porque en algunas actividades económicas el mayor tamaño o escala de producción implica menores costos, algo que técnicamente se denomina la existencia de *rendimientos crecientes a escala*.

En estos casos, como en el de los servicios públicos domiciliarios, donde existen *monopolios naturales*, más que estimular la competencia, lo que debe hacer el Estado es vigilar y regular al proveedor para que no se aproveche de su poder de mercado, si pretende cobrar tarifas o precios por encima de los costos. Para ilustrar este punto puede pensarse cómo no tendría sentido alguno instalar dos redes de acueducto para llevar agua a un mismo barrio, pero sí es importante que el Estado vigile al administrador del acueducto para que éste cobre una tarifa adecuada.

Durante muchos años, en nuestro país y en América Latina, entidades del Estado prestaron directamente estos servicios. Bajo el nuevo paradigma, se ha preferido que el sector privado provea directamente la electricidad, el agua o la telefonía, con una adecuada regulación para evitar que se abuse de la posición dominante frente al consumidor. En Colombia, sin embargo, todavía hay numerosas empresas estatales en todos estos sectores.

Además de las justificaciones anteriores para la intervención en la asignación de recursos, una tercera función del Estado es *proteger a los ciudadanos desamparados* o en condiciones vulnerables, como los niños y minusválidos, y garantizarle la igualdad de oportunidades a la población.

A propósito de la necesidad de garantizar igualdad de oportunidades, una función del Estado es asegurar un mayor grado de equidad en la sociedad, mediante políticas redistributivas. En ejercicio de esta función, el Estado debe cobrar impuestos proporcionalmente mayores que los grupos con mayor capacidad económica, para utilizarlos en programas que benefician en mayor proporción a los sectores más pobres de la sociedad.

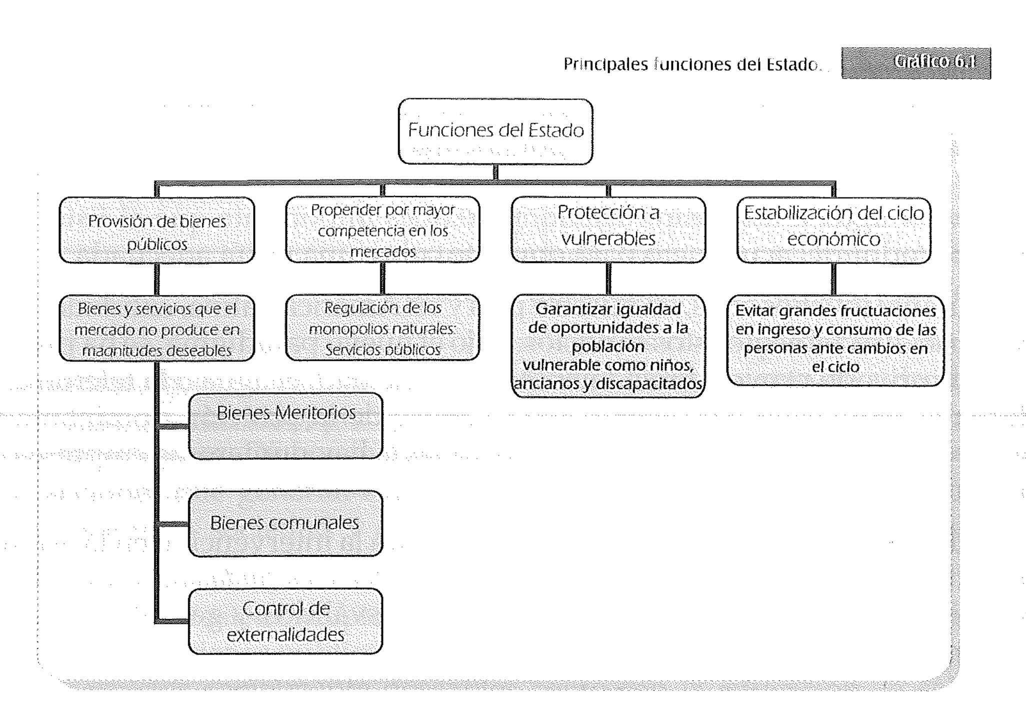
Aunque ésta es una función esencialmente política, también puede tener una justificación económica porque las sociedades más igualitarias tienden a ser también las más prósperas.

Por último, después de la Gran Depresión de los años treinta, el Estado se ha encargado de estabilizar la economía, para evitar grandes fluctuaciones en los ingresos y el consumo de las personas. En otras palabras, el Estado cumple la función de *estabilizar el ciclo económico*.

Aunque en teoría esta función es frecuentemente controvertida (muchos economistas consideran que el Estado no tiene esa capacidad), en la práctica, es cierto que la mayor parte de los estados utiliza diversas herramientas para tratar de promover el ahorro durante las épocas de auge y apoyar la demanda durante los períodos de crisis.

Bajo el nuevo paradigma hoy imperante, incluso si el Estado no logra darle estabilidad a la economía como un todo, debe preocuparse por mejorar la situación de los grupos más vulnerables durante los períodos de recesión económica (*ver Gráfico 6.1*).

Principales funciones del Estado. Gráfico 6.1



6.3 DEFINICIONES Y CONCEPTOS BÁSICOS

Tal y como lo señalan A. Atkinson y J. Stiglitz (1980) en la introducción a su texto clásico sobre economía pública, las decisiones económicas del Gobierno nos afectan constantemente[1]. Como dijo Benjamín Franklin, nada es tan seguro como la muerte y los impuestos.

Pero también debemos añadir que somos, en algún momento, receptores de ingresos del Gobierno. Este caso es el de, por ejemplo, los pensionados, los menores que asisten a colegios públicos, las personas que se emplean directamente en el Estado y quienes les venden bienes y servicios a las entidades públicas. Para no ir muy lejos, cuando utilizamos una vía pública o un parque también recibimos una prestación por parte del gobierno.

Puede argumentarse que el papel del Estado en la economía es más amplio, al abarcar otros aspectos como la regulación de los mercados (v. gr., como las normas que regulan la relación entre trabajadores, sindicatos y empresas en el mercado de trabajo o las que controlan las prácticas anticompetitivas de algunas empresas), la defensa de los derechos de propiedad o la seguridad jurídica, para sólo mencionar algunos ejemplos.

1 El texto de Joseph Stiglitz (1995) es una buena alternativa, disponible en castellano.

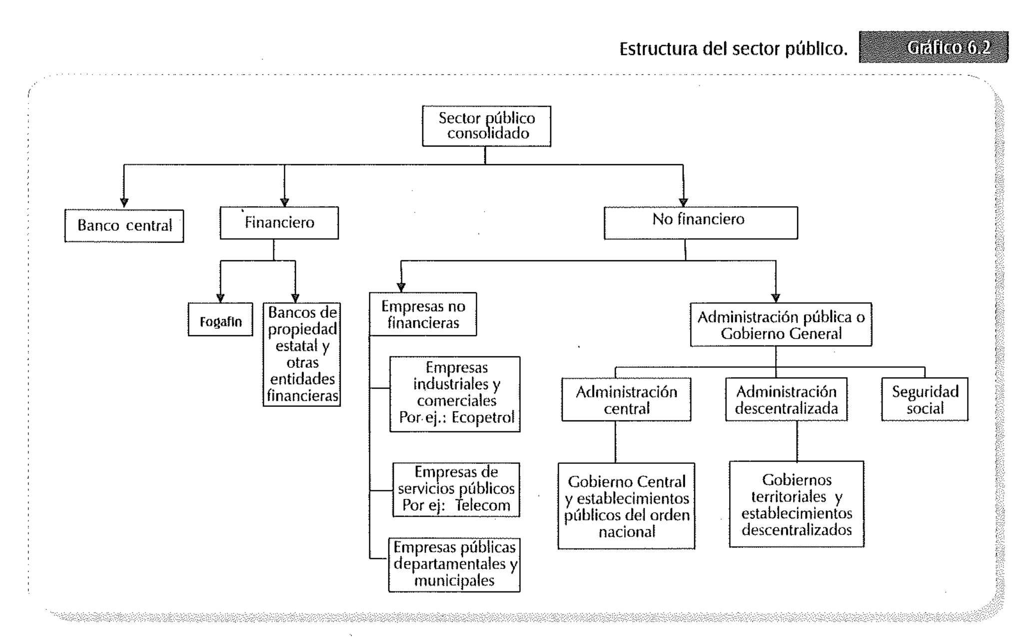
A lo largo de este capítulo nos concentraremos en las actividades del Gobierno relacionadas con impuestos y gastos, que en esencia son los *instrumentos fiscales*.

Como veremos en el capítulo siguiente, una parte importante de la actividad estatal en el campo económico tiene que ver con el manejo de la moneda. Por su parte, el mercado de trabajo, en donde las regulaciones estatales desempeñan un papel importante, lo estudiaremos en el Capítulo 9.

Antes de sumergirnos en el análisis propuesto, conviene advertir que con el término *finanzas públicas* no solo nos referimos a los impuestos y al gasto público (la compra de bienes y servicios por parte del Estado), sino también a los resultados de la participación del Estado en los mercados de capitales y de deuda, así como en la producción, por intermedio de diferentes entidades, como las empresas públicas y las sociedades de economía mixta.

Lo anterior deja claro que el papel del Estado abarca múltiples facetas. En este punto es útil clasificar el sector público entre Gobierno General (también conocido como administraciones públicas), empresas públicas no financieras, instituciones financieras y banco central (*ver Gráfico* 6.2). El Gobierno General se encarga de la administración del Estado y de proveer bienes públicos, como la seguridad, la defensa y la justicia. También puede proveer bienes meritorios, como la educación, la salud, las pensiones y la atención a la niñez, entre otros.

Estructura del sector público. Gráfico 6.2



Fuente: Clasificación estándar de los manuales del Fondo Monetario Internacional.

El denominador común de las administraciones públicas es su financiamiento con impuestos, aportes y transferencias.

Algo diferente ocurre con las empresas públicas no financieras, ya que éstas financian sus operaciones con la venta de los bienes y servicios que producen. Las empresas públicas de servicios públicos domiciliarios (muchas de ellas municipales) y la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) –que ahora es una compañía mixta–, son ejemplos de estas entidades.Hasta octubre de 2007, ECOPETROL fue una compañía 100% estatal. A partir de entonces, se realizó la venta del 10,1% de sus acciones, permitiendo la vinculación de casi medio millón de nuevos accionistas.

Finalmente, las **entidades financieras públicas** incluyen aquellas que se dedican a la intermediación de recursos financieros, como el Banco Agrario, o a ofrecer el seguro de depósitos y garantías como el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin). Además, puede decirse que el Banco de la República es una entidad financiera que hace parte del sector público visto como un todo.

El Gobierno General puede dividirse, a su vez, en la administración central, la administración descentralizada y las entidades de seguridad social.

- **La administración central** incluye el Gobierno Central (Presidencia, ministerios, departamentos administrativos, Congreso, entes de control del nivel nacional, altas cortes) y los establecimientos públicos nacionales.

- **La administración descentralizada** la conforman los gobiernos departamentales y municipales y los establecimientos descentralizados.

- **Las entidades de seguridad social** corresponden a aquellas que prestan los servicios de salud y pensiones, como el Instituto de Seguro Sociale (ISS).

Es importante resaltar que aunque Colombia no es un estado federal, la descentralización tiene una larga tradición, reforzada por la Constitución de 1991. De hecho, en términos de los recursos públicos que se ejecutan localmente, Colombia se asemeja más a un estado federal que a uno unitario (*ver Recuadro 6.1*). De manera general, la descentralización es un modo de organización que le otorga mayor autonomía política, fiscal y administrativa a los departamentos y municipios frente a la administración central.

Sin embargo, bajo este modelo de organización las entidades territoriales no están facultadas para ejercer funciones legislativas o jurisdiccionales, lo cual las diferencia del Estado federal. En un sentido estricto, sólo puede hablarse de *descentralización administrativa*, que a su vez toma dos expresiones claramente diferenciadas: *descentralización territorial* y *descentralización especializada* o *por servicios*.

La **descentralización territorial**, que es la que más nos interesa, le reconoce autonomía a una entidad territorial –departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas– en la gestión de los asuntos públicos de su interés, específicamente respecto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos (por eso también se conoce como *descentralización fiscal*). En la actualidad existen 32 departamentos y 1.098 municipios que incluyen los cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla).

A su turno, la **descentralización especializada por servicios** es la que se le concede a entidades no territoriales para realizar una actividad específica. Por ello, dentro del Gobierno Nacional se incluye una serie de entidades descentralizadas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o la Universidad Nacional (UN), para mencionar sólo unos ejemplos.

La descentralización especializada por servicios es la que se le concede a entidades no territoriales para realizar una actividad específica. Se ejerce mediante entidades descentralizadas como, por ejemplo, el SENA.

Los departamentos reciben transferencias por parte de la administración central. A esto lo llamamos el *federalismo fiscal* que es precisamente el sistema que le asigna ciertos ingresos y gastos a las entidades territoriales. Por lo general, tanto en los estados federados como en los unitarios, la administración central recauda los principales impuestos y transfiere recursos a los gobiernos subnacionales. El monto de dichas transferencias tiende a ser mayor en los estados federados, pero eso no es siempre cierto, como lo ilustra el caso colombiano que es el ejemplo paradigmático de un Estado unitario con alto nivel de transferencias.

Normalmente, las transferencias intergubernamentales (es decir, entre los diferentes niveles de Gobierno) apoyan a los entes territoriales con menor capacidad fiscal, con el propósito de lograr un desarrollo más homogéneo en el interior de un país. Es una constante histórica que las regiones más ricas, que deben transferir recursos a las más pobres, busquen mayor autonomía, incluso mediante amenazas separatistas, tal y como ocurre con Cataluña y el País Vasco en España.

Una vez entendida la estructura del sector público podemos explorar su manejo contable que debe permitir un adecuado entendimiento de su situación financiera. El punto de partida es el Balance Fiscal, que registra tanto ingresos como egresos durante un período de tiempo determinado.

Recuadro 6.1

LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En nuestro país, el debate entre federalistas y centralistas data de la época de la Independencia. La Constitución colombiana de 1821 estableció un régimen centralista, bajo el cual se adoptaron medidas fiscales dirigidas a centralizar las rentas públicas, lo cual -entre otras razones- dio origen a la separación de la Gran Colombia en tres países (Colombia, Ecuador y Venezuela).

En 1830, cuando la Gran Colombia había desaparecido, se dio un gran debate sobre las funciones y los impuestos que debían pertenecer a cada una de las regiones dentro de la Confederación Granadina. En 1850, se extendió la autonomía fiscal a las provincias, y en 1863 la presión descentralista llevó a crear los Estados Unidos de Colombia y a establecer un régimen fiscal autónomo y de participación de los estados en los ingresos fiscales, lo cual debilitó significativamente el fisco nacional.

El desequilibrio fiscal creado por la nueva organización del Estado fue uno de los motivos de luchas entre los partidos que desembocaron en la Constitución centralista de 1886. Sin embargo, los gobiernos territoriales nunca perdieron importancia. Hacia 1930, participaban con más del 50%, tanto de los impuestos como de los gastos del sector público consolidado. Posteriormente, al introducirse los impuestos directos como el impuesto a la renta (1936) se favorecieron las finanzas del Gobierno Central.

Desde la reforma constitucional de 1958 se inició una mayor descentralización del gasto público. El sistema de transferencias desde el Gobierno Central hacia los entes territoriales tiene su origen más cercano en esta reforma, la cual estableció una transferencia del 10% de los ingresos corrientes de la nación destinados a la educación.

Sin embargo, no fue sino con la reforma constitucional de 1968 que se dio un paso definitivo hacia la transferencia de recursos a las regiones. Se creó el situado fiscal como una transferencia a los departamentos equivalente al 13% de los ingresos corrientes de la nación, destinada a la educación (76%) y la salud (24%). En 1969, se estableció una transferencia con cargo al recaudo del impuesto a las ventas denominada "cesión del impuesto a las ventas" destinada a los municipios, hasta por un monto de 30% del mismo, a partir de 1971.

En la década de los ochenta se llevaron a cabo una serie de reformas fiscales y políticas que buscaban fortalecer las finanzas de las entidades territoriales y proveer la democratización política local. Uno de los avances más importantes fue la introducción de la elección popular de alcaldes en 1986.

Adicionalmente, a través de la Ley 12 de 1986 se cedió una parte del impuesto al valor agregado (IVA) a las entidades territoriales.

Fuente: Junguito y Rincón (2004) y Acosta y Bird (2006).

6.4 EL BALANCE FISCAL

Convencionalmente, la contabilidad fiscal utiliza tres definiciones alternativas del sector público:

1. **El Gobierno Nacional Central**, que de ahora en adelante llamaremos el GNC, y que no es otra cosa que la Administración Central, definición para la cual en Colombia existe mejor información histórica, lo mismo que datos comparativos en el ámbito internacional.

2. **El denominado Sector Público no Financiero** (SPNF), que incluye todas las administraciones públicas así como las empresas públicas no financieras, definición para la cual solo existe información confiable desde finales de los años sesenta.

3. **El Sector Público Consolidado** (SPC), que incluye adicionalmente las instituciones públicas financieras y el banco central y cuya utilización se ha generalizado desde 1999, cuando las autoridades económicas suscribieron un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (*ver Gráfico 6.2*).

Para cada nivel de agregación, el balance fiscal en un período dado (normalmente un año) se define como la diferencia entre los ingresos que reciben a ese nivel (impuestos, tasas, contribuciones y venta de servicios) y los gastos correspondientes a las operaciones corrientes y de inversión.

Si los gastos superan los ingresos, se presenta un *déficit fiscal*; en el caso contrario, se dice que hay un *superávit fiscal*. El balance fiscal determina el monto de los préstamos o financiamiento que el sector público debe adquirir o, en caso contrario, los excedentes que generan las operaciones del Gobierno[2].

En su nivel más general, la política fiscal es la decisión de las autoridades competentes de incurrir en un superávit o en un déficit, y de determinar qué hacer con los excedentes o cómo financiar los faltantes. Claro está que la política fiscal tiene muchos otros componentes como la **política tributaria**, encargada de los impuestos, y la **política de gasto público**, mediante la cual se determina cuánto y en qué gasta el Estado.

Si los gastos superan los ingresos, se presenta un *déficit fiscal*; en el caso contrario, se dice que hay un superávit fiscal.

2 Algunas entidades, como las sociedades de economía mixta de primero y segundo orden, no son consideradas dentro del consolidado, aunque sí tienen incidencia en las finanzas públicas, bien sea a través de excedentes destinados al Gobierno o faltantes que deben ser cubiertos por éste.

Hasta mediados de los años noventa, el balance fiscal se calculaba a partir de la metodología de operaciones efectivas de caja. Es decir, se contabilizaban tanto los recaudos que efectivamente recibía el Gobierno por concepto de impuestos y otros ingresos no tributarios, así como los pagos efectivamente desembolsados por los diferentes niveles del sector público.

La aplicación de esta metodología contable tiene ventajas en términos de la sencillez de su medición, además de indicar las necesidades de financiamiento que surgen de las operaciones anuales de gastos e ingresos públicos. No obstante, esta técnica de medición del balance fiscal presenta algunas limitaciones, en particular, porque muchas veces se adquieren compromisos de gasto que no generan desembolsos o pagos inmediatos.

Al igual que con la contabilidad de cualquier empresa, en economía, lo apropiado es utilizar el criterio de causación, que registra las transacciones cuando tienen lugar, independientemente de si han generado flujos de dinero efectivos. Esta metodología se aplica (aunque de manera todavía incompleta) en Colombia desde finales de la década de los noventa[3].

En el *Cuadro 6.1* se muestra el balance fiscal (expresado como porcentaje del PIB) para el Gobierno Nacional Central (GNC), el Gobierno General (GG), el Sector Público no Financiero (SPNF) y el Sector Público Consolidado (SPC) para el año 2007:

En todos los casos, los ingresos se dividen en tributarios (es decir, los impuestos) y no tributarios (por ejemplo, las utilidades de algunas empresas públicas)[4].

Los ingresos del Estado se dividen en **tributarios** y **no tributarios.**

Por su parte, los gastos se clasifican en dos categorías: corrientes (salarios, compra de bienes y servicios, pago de intereses y transferencias) y de capital (inversión pública).

Estas cifras básicas son interesantes porque permiten dimensionar el tamaño del Estado colombiano[5]:

- Los ingresos del GNC equivalen al 18% del PIB, un poco más de la mitad de los ingresos de todo el SPNF.
- Los gastos del GNC equivalen al 21,7% del PIB, algo así como dos terceras partes del SPNF (cuyos gastos son 34,1% del PIB).

3 La causación se refiere, por el lado del gasto, a las cuentas por pagar, a las reservas presupuestales y a la variación de los compromisos adquiridos por el Gobierno en un año determinado pero que se pagan en el siguiente. En el lado de los ingresos sólo se contabilizan los ingresos efectivos, excluyendo los ingresos por cobrar, los saldos por devolver y la valoración de títulos y bienes en dación de pago.

4 Adicionalmente, dentro de los ingresos no tributarios se encuentran, entre otros, las tasas y multas, los rendimientos financieros y los ingresos por venta de licencias de explotación de algún recurso natural.

5 El tamaño del Estado se calcula a partir de la consolidación de operaciones "recíprocas" entre subsectores, evitando la duplicación en la contabilidad del gasto.

Cuadro 6.1 Balance fiscal, 2007.

	GNC %	GG %	SPNF %
I. Ingresos totales	18,4	29,2	32,9
1. Ingresos tributarios	16.8	19,5	23,3
2. Ingresos no tributarios	0,1	8,2	9,6
II. Pagos totales	21,7	30,8	34,1
1. Pagos corrientes	19,1	28,2	26,4
a. Intereses	4,3	4,3	4,9
b. Servicios personales	2,6	2,8	6,9
c. Transferencias	11,9	20,1	8,6
d. Otros pagos	1,0	1,7	1,6
2. Pagos de capital	1,9	1,9	7,7
II. Préstamo neto	0,1	0,0	0,0
II. Superávit / Déficit (I-II-III)	-3,3	-1,6	-1,2
Ahorro corriente (I-II.1)	-7,0	1,0	6,5
Superávit / Déficit primario (IV + II.1.a)	1,0	2,7	3,7
Balance del Banco de la República			0,5
Balance Fogafín			0,1
Costos de reestructuración del sistema financiero			-0,3
Discrepancia estadística			0,2
BALANCE FISCAL SPC			-0,8
Gobierno General (GG) equivale a GNC más la seguridad social			

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Puesto en términos muy sencillos, evaluado por el lado del gasto, el sector público no financiero equivale a más de una tercera parte de la economía colombiana.

Los gastos del Estado se clasifican en dos categorías: **corrientes,** como salarios, compra de bienes y servicios, pago de intereses y transferencias y **de capital,** es decir, inversión pública.

En 2007, el balance fiscal fue negativo bajo las cuatro definiciones, aunque el déficit del GNC fue mucho mayor que el del SPNF. Como se ve, el desequilibrio fiscal tiene su explicación más inmediata en el Gobierno Central.

Existen dos medidas intermedias de la situación fiscal sobre las cuales es útil detenernos momentáneamente:

1. **El ahorro corriente**, que corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Es decir, refleja la disponibilidad o remanente de recursos propios para financiar la inversión. No deja de llamar la atención que, en el caso del GNC, el ahorro corriente es negativo. Esto indica que los ingresos corrientes

El ahorro corriente corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes.

no son suficientes para financiar los gastos corrientes (salarios, bienes y servicios, intereses, transferencias, etc.).

Lo anterior implica que no solo toda la inversión del GNC debe financiarse con endeudamiento, sino que además una parte de los gastos de funcionamiento debe cubrirse con recursos de deuda.

2. **El superávit o déficit primario** es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, excluyendo el pago de intereses sobre la deuda pública. Es útil porque permite evaluar la capacidad del sector público de cumplir con sus obligaciones de endeudamiento.

El superávit o déficit primario es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, excluyendo el pago de intereses sobre la deuda pública.

En caso de existir un déficit primario, el Gobierno debe recurrir al endeudamiento para pagar los intereses, lo cual es un síntoma claro de que algo anda mal con el manejo de las finanzas públicas.

Para hacer sostenible la deuda, es decir, para poderla pagar, es necesario generar un superávit primario, cuyo nivel óptimo está determinado por el nivel de deuda preexistente, la tasa de interés y la tasa de crecimiento económico. La fórmula específica se discute en el Apéndice.

Con el propósito de hacernos una idea sobre su evolución en Colombia, el *Gráfico 6.3* muestra el balance fiscal del Gobierno Central -expresado como porcentaje del PIB- desde que existen series estadísticas. En términos generales, en el último siglo, Colombia tuvo cuatro períodos caracterizados por grandes excesos de gasto sobre los ingresos:

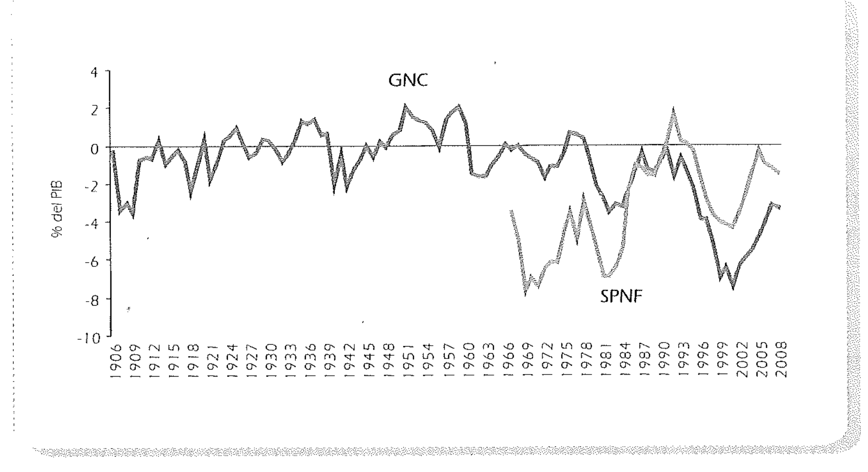
1. A comienzos del siglo XX como consecuencia del creciente gasto militar asociado con la Guerra de los Mil Días (1899-1902).
2. Entre 1907 y 1910, como resultado de un ambicioso programa de obras públicas (carreteras y ferrocarriles).
3. A comienzos de la década de los ochenta, como consecuencia del efecto combinado de un programa deliberado de gasto en infraestructura (transporte, energía y minas), combinado con un bajo crecimiento económico que redujo los ingresos tributarios.
4. Desde los años noventa, asociado al crecimiento del gasto en transferencias, pensiones y pago de intereses.

Al comparar la evolución del balance fiscal del GNC con el del conjunto del Sector Público No Financiero (SPNF) para el período 1967-2008 (*ver Gráfico 6.3*), se observa que desde finales de los años sesenta hasta mediados de los años ochenta el SPNF

presentaba una tendencia deficitaria superior a la del Gobierno Central, pero posteriormente este comportamiento se revirtió.

Gráfico 6.3

El balance fiscal del SPNF y del GNC como porcentaje del PIB, 1967-2008.



Fuente: Actualización de Rincón y Junguito (2004) con DNP, CONFIS y Banco de la República.

En efecto, en 1970, el déficit del SPNF era del 7% del PIB, mientras que el del Gobierno era de solo 0,7%. Por años, hasta mediados de los años ochenta, el déficit del SPNF fue muy superior al del Gobierno Central, lo que implicaba un fuerte desequilibrio en el sector descentralizado. Esta situación ha cambiado por completo, pues hoy día el Gobierno Central es el que registra grandes desequilibrios, mientras que el resto del sector público tiene un superávit.

En los años noventa, el sector descentralizado entró en una etapa de saneamiento, privatizaciones y acumulación de excedentes de la seguridad social (pensiones), acompañado por excelentes resultados en el sector petrolero, que permitieron cambiar radicalmente su situación financiera.

6.4.1 Balance fiscal de los entes territoriales

Después de un fuerte desequilibrio durante los años noventa, las finanzas de los departamentos y municipios son hoy día ejemplo de estabilidad. Los entes territoriales reciben las transferencias o participaciones provenientes del Gobierno Central -que comentamos atrás-, más algunos ingresos tributarios propios.

Desde la expedición de las Leyes 136, 488 y 549 de 1999, la 617 de 2000 y la Ley de Responsabilidad Fiscal (819 de 2003) se han logrado importantes avances en cuanto al fortalecimiento de los fiscos territoriales y, por ende, en la sostenibilidad

de sus finanzas públicas. Como resultado, entre los años 2000 y 2004, se observó un incremento en el ahorro corriente territorial, al pasar de 1,8% del PIB a 3%. Veamos algunas de las implicaciones más importantes de estas leyes:

1. La Ley 358 de 1997 fijó procedimientos y reglas para el acceso a endeudamiento en las entidades financieras.

2. La Ley 549 de 1999 fue la encargada de crear un mecanismo para que los gobiernos locales ahorren recursos para pagar las pensiones de sus trabajadores, por medio del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

3. La Ley 617 de 2000 fijó una serie de reglas que limitan los gastos de funcionamiento de departamentos y municipios de acuerdo con su tamaño y capacidad económica. Los entes territoriales fijan procedimientos para reestructurar su endeudamiento bancario. El propósito fundamental de esta ley era garantizar que los entes territoriales mantuvieran un nivel de ingresos corrientes que superara sus gastos corrientes, con el cual pudieran financiar buena parte de su inversión.

Por lo anterior, los entes territoriales registraron en promedio un superávit de 1% del PIB entre 2002 y 2007.

6.4.2 ¿Cómo se financia el déficit fiscal?

Cuando se presenta un déficit en las cuentas fiscales se debe acudir al crédito tanto interno como externo para financiarlo. En el frente interno, los mecanismos más usuales han sido los préstamos del sistema financiero doméstico, las operaciones de emisión que realiza el Banco de la República y la colocación de bonos del Gobierno en el mercado.

Adicionalmente, el Gobierno se financia por medio de una deuda flotante denominada *rezago presupuestal*, constituida por reservas (compromisos adquiridos por el Gobierno en un año determinado pero que se pagan en el siguiente), y cuentas por pagar (deudas con los proveedores de bienes o servicios).

Finalmente, el Gobierno Central también se financia con la venta de las empresas públicas al sector privado, es decir, con las privatizaciones.

En un principio, la colocación de deuda interna se hacía de manera forzosa con bajas tasas de interés o mediante un incentivo tributario, al ser papeles exentos de impuestos, entre los que se contaban los bonos de desarrollo económico, de bienestar familiar, de defensa nacional, los pagarés de emergencia económica, los certificados eléctricos y los bonos agrarios. Fue solo a principios de los años noventa cuando se inició el verdadero desarrollo del mercado de deuda pública interna, por medio de papeles estandarizados y de adquisición voluntaria.

La Ley 51 de 1991 introdujo los Títulos de la Tesorería General de la República (TES) como un nuevo mecanismo de financiación del Gobierno. Desde su creación, los TES se han convertido en la fuente de financiamiento doméstico más importante de la Nación. Su emisión le compete al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Existen TES denominados en pesos, o indexados al Índice de Precios del Consumidor (IPC), o las Unidades de Valor Real (UVR). Adicionalmente, los títulos cuentan con la garantía de la Nación y están inscritos en la Bolsa de Valores de Colombia.

A principios de 2008, el saldo total de TES en el mercado ascendió a $97 billones de pesos, equivalentes a 27,3% del PIB, lo cual refleja no sólo que es el papel principal en el mercado de capitales colombiano, sino también la magnitud de los desequilibrios fiscales de los últimos años, que han exigido grandes emisiones de deuda pública. En el Capítulo 8 se explorarán con más detalles estas herramientas financieras.

Los préstamos del Banco de la República al Gobierno son otro componente importante del crédito interno. Desde su creación en 1923 hasta la Constitución de 1991, el Banco de la República extendió préstamos directamente al Gobierno. Esta forma de financiamiento, que fue muy común en América Latina, implicaba un canal expedito para la financiación del déficit fiscal a bajas tasas de interés.

Para reducir el financiamiento mediante préstamos del Banco de la República y con el objetivo de controlar la inflación interna, el Artículo 373 de la Constitución de 1991 estableció que las operaciones de financiamiento del Banco de la República a favor del Gobierno requerirán de la aprobación unánime de la Junta Directiva del Banco de la República. Esto implica que el financiamiento directo del Banco de la República solo puede tener lugar bajo condiciones excepcionales.

Sin embargo, el Banco de la República ha extendido financiamiento de manera indirecta a través de compras de títulos de tesorería TES en el mercado secundario. Además, el Banco transfiere un porcentaje de sus utilidades anuales al Gobierno, recursos que constituyen desde el punto de vista contable una fuente de financiamiento[6].

Con respecto al crédito externo, como se describe en el capítulo anterior, una de sus principales fuentes son los préstamos de la banca multilateral. Entre los organismos internacionales que mayor volumen de crédito han otorgado a Colombia, se encuentran: la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus iniciales en inglés *United States Agency for International Development*) que tuvo

6 Las utilidades del Banco de la República son contabilizadas como financiamiento (y no como ingreso corriente) por recomendación metodológica del Fondo Monetario Internacional.

gran importancia en las décadas de los años sesenta y setenta; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Mundial; la Corporación Andina de Fomento. Además, los gobiernos de varios países (como Holanda, Inglaterra, Bélgica, Alemania y Estados Unidos) conceden créditos de carácter bilateral.

Estos créditos tienen ventajas y desventajas:

- La ventaja principal es que se hacen ordinariamente a plazos mayores y, en ocasiones, a tasas de interés más favorables que los correspondientes al mercado internacional de capitales. Tambien es usual que estén disponibles cuando los mercados privados se cierran, como ocurrió en 1998-2000.

- En cuanto a sus desventajas, cabe destacar que los organismos multilaterales exigen ciertas condiciones o requisitos para sus desembolsos vinculados con la aprobación de reformas económicas y sectoriales, algunas de las cuales pueden no ser indispensables o prioritarias. Los créditos bilaterales muchas veces están disponibles sólo para compras de bienes de capital a los países de origen.

Otra modalidad que el Gobierno ha utilizado en forma creciente para obtener financiamiento externo ha sido la emisión y colocación de bonos de deuda externa en el mercado internacional de capitales.

La colocación de bonos en los mercados de Inglaterra y Holanda fue muy común en el siglo XIX. En época reciente, las colocaciones comenzaron a realizarse en los años setenta. No obstante, no fue sino a partir de los años ochenta y muy especialmente en los noventa, cuando adquirieron una importancia relativa creciente.

Un elemento central de los bonos es su calificación de riesgo por parte de entidades especializadas que hacen una evaluación de las probabilidades de repago a los acreedores. Hasta 1999, Colombia gozaba de una calificación de 'grado de inversión' que le permitió un acceso amplio al mercado en condiciones favorables. Es decir, los llamados *spreads* (o *primas de riesgo país*) sobre las tasas de interés internacionales fueron relativamente bajos.

Aunque Colombia perdió el grado de inversión, el debido cumplimiento de sus obligaciones externas le ha permitido no sólo un acceso continuo al mercado internacional de capitales, sino beneficiarse de primas de riesgo relativamente bajas.

6.5 LA DEUDA PÚBLICA

La deuda pública surge de la acumulación de desequilibrios fiscales pasados. Su estrategia de manejo depende de la situación particular de cada país en cuanto a sus condiciones macroeconómicas, estructura fiscal, mercado de capitales y régimen

cambiario. Los gobiernos buscan minimizar los costos esperados del servicio de sus obligaciones y mantener activos líquidos, sujetos a un nivel aceptable de riesgo.

La estrategia más apropiada dependerá, en últimas, de la capacidad del país de asumir riesgos. En el manejo de la deuda pública, los riesgos comúnmente encontrados comprenden:

- **Riesgos de mercado:** modificaciones en la tasa de interés.

- **Riesgos de rotación** de la deuda (*rollover*): dificultad de reponer créditos vencidos.

- **Riesgos de liquidez:** es decir que no haya compradores (en el mercado).

El *Gráfico 6.4*, presenta la evolución de la deuda pública colombiana del GNC desde inicios del siglo XX. Se observa que, hasta 1990, el Gobierno Nacional mantuvo niveles de endeudamiento que oscilaban alrededor de 10%-15% del PIB. Posteriormente, a partir de la última década, la deuda pública comenzó a registrar un crecimiento espectacular que responde a la acumulación de los altos déficit fiscales recientes. Actualmente se encuentra en un nivel cercano a 50% del PIB.

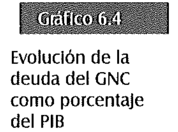
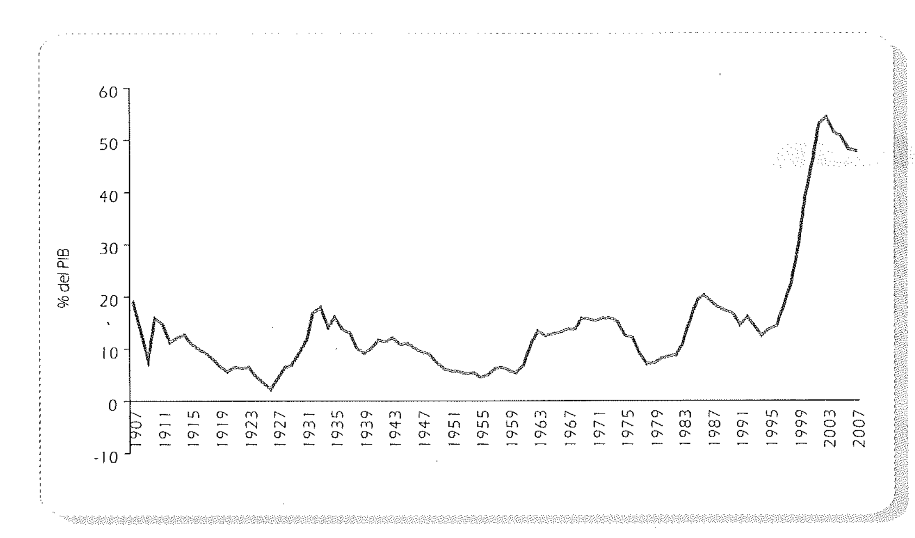


Gráfico 6.4

Evolución de la deuda del GNC como porcentaje del PIB



Fuente: Actualización de Junguito y Rincón (2004) con datos del Ministerio de Hacienda.

Dado que desde 1995 el GNC registra un deficit primario, el monto del endeudamiento sigue aumentando. Como proporción del PIB ha reducido, debido al mayor crecimiento económico y que el saldo de la deuda en dólares ha disminuido al expresarse en pesos, debido a la revaluación de la moneda (*ver Apéndice*).

El *Cuadro* 6.2 muestra la composición del saldo de la deuda del GNC y del SPNF en 1995, 2004 y 2007. El saldo de la deuda total del SPNF más que se duplicó entre 1995 y 2004 al pasar de 26% a 56,3% del PIB. Sin embargo, mostró una reducción en su crecimiento hasta alcanzar el 48,5% del PIB en 2007. Por el lado del GNC, la deuda aumentó entre 1995 y 2004 más de tres veces al pasar de 13,7% a 50,2% del PIB, para luego descender a niveles de 43,7% en el 2007. De lo anterior se puede decir que el GNC es el que genera el grueso de la deuda pública en Colombia.

En lo relacionado con su composición, se observa que la deuda interna se ha incrementado más que la externa y, dentro de ella, los bonos emitidos por el GNC (la gran mayoría de ellos TES) han ganado una participación importante.

En efecto, la deuda interna del SPNF en bonos (que incluyen títulos emitidos por el GNC y otras entidades descentralizadas) pasó de 7,4% en 1995 a 29% del PIB en 2007. Con respecto a la deuda externa, los préstamos de la banca multilateral y los bonos colocados en los mercados internacionales han aumentado de modo significativo.

La deuda externa del SPNF, correspondiente a créditos multilaterales, pasó de 5,7% en 1995 a 9,2% del PIB en 2004 y luego se redujo a 6,3% del PIB en 2007. Los bonos se incrementaron de 1,6% a 11,6% del PIB entre 1995 y 2004. A 2007, su participación se redujo a 8,1%.

Cuadro 6.2 Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB

	SPNF			GNC		
	1995	2004	2007	1995	2004	2007
Deuda interna	11,8	32,9	32,5	6,2	29,3	30,0
Cartera	4,3	3,0	1,6	0,1	0,7	0,2
Bonos	7,4	28,4	29,0	6,1	27,1	27,9
GNC denominados en pesos	5,4	19,5	21,7	5,4	19,5	21,7
GNC denominados en dólares	0,7	0,3	0,1	0,7	0,3	0,1
GNC denominados en UVR	0,0	7,2	6,2	0,0	7,2	6,2
Otras entidades SPNF	1,3	1,3	1,1	0,0	0,0	0,0
Pagarés	0,1	1,5	1,9	0,1	1,5	1,9
Deuda externa	14,2	23,4	16,0	7,4	20,9	13,7
Multilaterales	5,7	9,2	6,3	2,5	8,1	5,7
Bilaterales	1,7	0,7	0,2	0,9	0,1	0,1
Banca comercial	4,0	1,6	1,4	2,5	1,1	0,0
Proveedores	0,6	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
Bonos	1,6	11,6	8,1	1,4	11,5	8,0
Otros	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo total	26,0	56,3	48,5	13,7	50,2	43,7

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda

6.6 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL

La Real Academia de la Lengua define "política" como el "arte o traza con que se conduce un asunto". La palabra "fiscal" viene de la palabra "fisco" que quiere decir "tesoro público". Por lo tanto, cuando nos referimos a la política fiscal, se hace alusión a las estrategias que utilizan las autoridades para administrar los recursos del Estado.

Tal como lo expusimos anteriormente, el balance fiscal puede ser deficitario o superavitario. Una situación deficitaria refleja un exceso de gasto que debe ser financiado de alguna manera. La deuda pública mide precisamente las obligaciones que ha adquirido el gobierno para financiar sus desequilibrios.

Las herramientas más importantes para manejar las finanzas públicas son los impuestos y los gastos del gobierno. La política tributaria define los tipos de impuestos a aplicar, así como sus tasas y bases gravables. La política de gasto público define el monto y la composición de las erogaciones del gobierno. Se dice que la política fiscal es expansiva o expansionista cuando el gobierno aumenta sus gastos sin un incremento equivalente en sus ingresos. Cuando ocurre lo contrario, la política es contractiva o contraccionista.

6.7 LA TRIBUTACIÓN: CONCEPTOS BÁSICOS

Desde tiempos inmemoriales, el *impuesto* se conoce como un aporte obligatorio proveniente de la riqueza o los ingresos de una persona o de un grupo de personas para el servicio de los poderes públicos.

Aunque existen muchas clases de impuestos, hoy por hoy, la mayor parte de ellos se determina al aplicar una *tarifa* (normalmente un porcentaje) a la actividad que se quiere gravar (*base gravable*). Estas dos variables no son tan independientes como comúnmente se piensa. Por ejemplo, altas tarifas pueden reducir la base gravable al estimular el grado de informalidad en la economía[7].

> **Impuesto** es un aporte obligatorio proveniente de la riqueza o los ingresos de una persona o de un grupo de personas para el servicio de los poderes públicos.
>
> El impuesto se determina al aplicar una **tarifa,** normalmente un porcentaje, a la **base gravable** (actividad que se quiere gravar).

7 Con el término sector informal se hace referencia al segmento de la economía que se desarrolla al margen de la legislación laboral y tributaria. En otras palabras, las personas vinculadas con el sector informal no pagan impuestos y no cumplen con los estándares laborales establecidos por la ley (i. e., salario mínimo legal, pago de horas extras, pago de los aportes a la seguridad social, medidas de seguridad en el trabajo, entre otros).

La elusión se refiere al no pago de las contribuciones de manera legal al aprovechar los vacíos presentes en la ley.

La evasión de impuestos es el no pago usando métodos ilegales, es decir, quebrantando la ley.

En general, se espera que altas tasas de tributación generen incentivos a la *elusión* y la *evasión*. La elusión se refiere al no pago de las contribuciones de manera legal al aprovechar los vacíos presentes en la ley, mientras que la evasión de impuestos es el no pago usando métodos ilegales, es decir, quebrantando la ley.

Los **impuestos directos** recaen sobre los factores productivos, es decir las rentas de trabajo y las ganancias. Otro tipo de impuestos directos son los que gravan diversas formas de riqueza, como la tierra, los bienes inmuebles y el patrimonio. Los *impuestos a la tierra* son de muy vieja data y normalmente se justifican tanto con argumentos de eficiencia como de equidad. Por su parte, el *impuesto al patrimonio*, es decir, a la riqueza de un individuo o una sociedad, se utiliza con frecuencia.

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan las transacciones de bienes y servicios, como los *impuestos al consumo* (que gravan de manera particular ciertos bienes, como la gasolina y las bebidas alcohólicas), los *impuestos a las ventas* (que gravan las ventas finales de los bienes y servicios) o los *impuestos a las importaciones* (aranceles).

En la mayoría de los países se ha popularizado el uso del impuesto al valor agregado (IVA) que, como dice su nombre, grava el valor agregado en cada etapa del proceso de producción y distribución de un determinado bien o servicio.

Muchas personas estarían de acuerdo con que cada contribuyente aporte una colaboración **justa** para el financiamiento del Estado. Las dificultades son, sin embargo, grandes a la hora de precisar el significado de justicia, que es un concepto subjetivo y difícil. Debido a esta limitación, existen diferentes principios que se pueden consultar para hacer que la tributación sea equitativa.

- **El principio del beneficio:** indica que los sujetos deberán contribuir a los recaudos fiscales de manera proporcional al beneficio que obtienen de los servicios del Estado.
- **El principio de la capacidad de pago:** señala que los contribuyentes deberán tributar de acuerdo con su riqueza o ingresos.
- **El principio de la equidad horizontal**: implica que personas en iguales condiciones económicas deben contribuir con los mismos impuestos.
- **El principio de la equidad vertical:** determina que personas en mejores condiciones económicas deben pagar proporcionalmente más.

Si bien el principio de beneficio parece lógico, su aplicación práctica es muy limitada pues implica que quienes no tienen la capacidad económica de adquirir un servicio del Estado simplemente no pueden consumirlo, lo cual resulta socialmente inaceptable en muchos casos. No obstante, se aplica en numerosos servicios del Gobierno, como el cobro de peajes en las carreteras, el pago de servicios públicos o los impuestos sobre las placas de los automóviles.

Según el principio de la capacidad de pago, en cambio, cada contribuyente estaría obligado a tributar de acuerdo con su riqueza o sus ingresos, lo cual es útil porque permite separar la obligación tributaria de los beneficios que se perciben por la prestación de los servicios del Estado.

Equidad vertical: tratamiento desigual entre desiguales.

Este principio debe ser coherente tanto con los criterios de equidad horizontal (personas en iguales condiciones económicas deben sufragar impuestos en cuantía similar), así como de equidad vertical (personas en mejores condiciones económicas deben pagar proporcionalmente más)[8].

Equidad horizontal: igual tratamiento entre iguales.

Un impuesto se considera *progresivo* cuando recae proporcionalmente más en las personas de mayor capacidad económica. Este caso es normalmente el de los impuestos a la renta. Por el contrario, los impuestos regresivos tienden a recaer más que proporcionalmente sobre los sectores de menores ingresos.

Los impuestos indirectos tienen una mayor propensión a ser regresivos, excepto cuando se excluyen los bienes de consumo básico. Sin embargo, algunos impuestos indirectos son progresivos, como el impuesto a la gasolina y a los bienes de lujo.

El diseño del sistema tributario óptimo es un asunto complejo. Por un lado, es importante que la tributación no genere grandes pérdidas de eficiencia (*ver Recuadro 6.2*, para una ampliación del impacto de la tributación sobre la eficiencia). Por otro lado, es deseable que la tributación no sea regresiva. Encontrar los impuestos que logran ambos objetivos no es una tarea fácil. Por ello, con frecuencia es necesario sacrificar un objetivo a cambio del otro.

Los impuestos progresivos recaen proporcionalmente más en las personas de altos ingresos. Ejemplo: impuestos a la renta.

Los impuestos regresivos tienden a recaer más que proporcionalmente sobre los sectores de menores ingresos.

8 Es importante resaltar que los principios de equidad horizontal y vertical no consideran las preferencias de los individuos. Dos individuos pueden tener los mismos ingresos pero preferencias distintas o iguales preferencias e ingresos diferentes, lo que en principio podría afectar la definición de equidad.

Muchos países optan por darles prioridad a las consideraciones de eficiencia, para minimizar el impacto negativo de la tributación sobre el crecimiento y la inversión. Muchas veces el criterio a seguir es maximizar la productividad de un impuesto, que explicamos en el *Recuadro 6.3*.

Las consideraciones de equidad toman mayor importancia en las decisiones de asignación del gasto público que es la herramienta idónea para redistribuir recursos a favor de los grupos más pobres de la población.

Recuadro 6.2

TRIBUTACIÓN Y EFICIENCIA

Los impuestos afectan tanto la eficiencia como la equidad en una economía. La pérdida de eficiencia se puede ilustrar de manera muy simple con la ayuda del *Gráfico 5.2* donde se muestran las curvas de oferta y demanda por un bien cualquiera:

- **La curva de oferta** se refiere a las cantidades que los productores están dispuestos a ofrecer a diferentes niveles de precio de ese bien. Su pendiente es normalmente positiva.
- **La curva de demanda** refleja las cantidades del bien que los consumidores están dispuestos a adquirir a diferentes niveles de precio. Como a mayores precios los agentes demandarán menor cantidad del producto, su pendiente es negativa.

Antes de establecer un impuesto, el precio y la cantidad consumida se encuentran en el punto de intersección de las dos curvas. Como la curva de demanda representa la disposición a pagar por parte de los consumidores, el excedente de bienestar del consumidor es el área situada entre la curva de demanda y el precio, en este caso *A + B + C*. Esta área representa el beneficio acumulado entre los precios que estaba dispuesto a pagar por cada unidad consumida y el precio que efectivamente paga, *P1*.

De manera análoga, la curva de oferta representa los costos de los productores y el excedente de bienestar del productor es el área ubicada entre el precio y la curva de oferta, *D + E + F*.

Ahora bien, si el Gobierno establece un impuesto sobre el consumo del bien en cuestión equivalente a *PC – PP*, el precio que ahora pagan los consumidores aumenta de *P1* a *PC*, y el excedente del consumidor se reduce sólo al área *A*.

Con el impuesto, el precio que perciben los productores disminuye de *P1* a *PP*, y el excedente del productor se reduce a solo el área *F*. A su vez, la cantidad consumida y producida disminuye a *Q2*. El Gobierno recauda ingresos fiscales que corresponden al área *D + B*. Ahora, con la imposición de un gravamen (*PC - PP*), el excedente total es *A + B + D + F*. Así, el establecimiento de un impuesto induce a una pérdida irrecuperable de eficiencia que se representa por el área *C + E*.

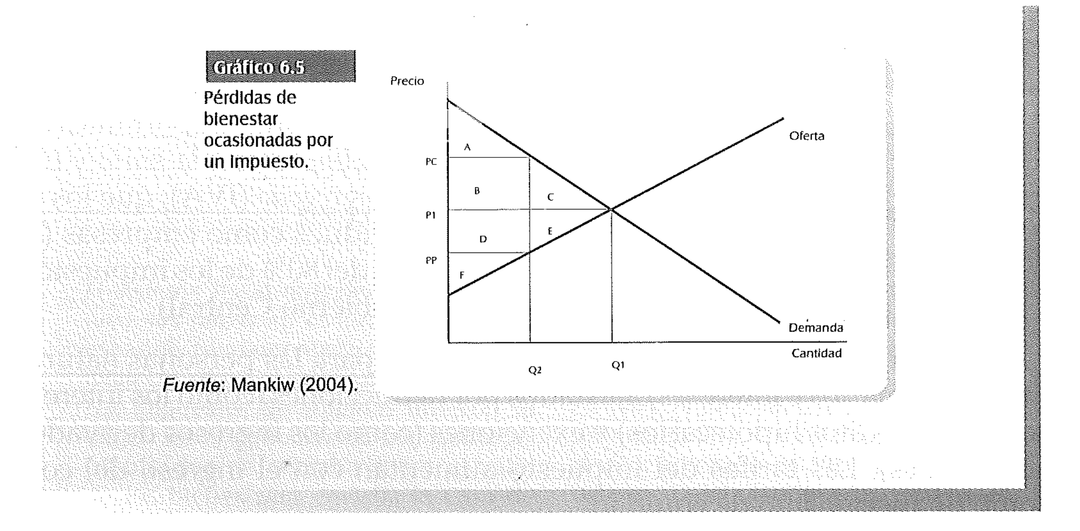


Gráfico 6.5
Pérdidas de bienestar ocasionadas por un impuesto.

Fuente: Mankiw (2004).

Recuadro 6.3

PRODUCTIVIDAD DE IN IMPUESTO: EL CASO DEL IVA

Un indicador estándar en la literatura económica tributaria es la *productividad* de un impuesto. Este indicador mide la efectividad de recaudación dada la tasa impositiva. En un mundo perfecto donde no hay evasión ni exenciones, si la base impositiva del IVA es el valor total agregado de la economía y toda actividad paga la misma tasa (digamos 16%), debería ser el caso que el recaudo del IVA fuera equivalente a 16% del PIB. Por tanto, en este caso, la productividad debería ser igual a 1. Más específicamente.

$$\text{Productividad del impuesto} = \frac{\text{Recaudo total/Base tributaria}}{\text{Tasa impositiva}}$$

Es decir, aumentos en la tarifa que no generan aumentos proporcionales en el recaudo reducen la productividad, mientras que mayores recaudos con una misma tarifa reflejan aumentos en la productividad. Un estudio de Gallagher (2005) encuentra que entre mayor el nivel del PIB *per cápita*, mayor la productividad del IVA.

Cuando hay evasión, o muchas excnciones que reducen la base impositiva, o una administración tributaria ineficiente (que a su vez afecta el nivel de evasión), o altas moras en el pago de impuestos, la productividad tiende a ser menor. Este caso parece ser el de Colombia donde la productividad del IVA es solo 0,3.

Mientras que diferentes países pueden diferir en su preferencia de la tasa impositiva, reflejando decisiones políticas y sociales de reasignación de recursos, todas las sociedades coinciden en la importancia de reducir la evasión, de reducir excepciones a ciertos sectores y en la importancia de mejorar la eficiencia administrativa. Por consiguiente, el numerador en la fórmula debería ser lo más próximo al denominador.

6.8 LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Los impuestos más importantes en Colombia son: el *impuesto a la renta* y el *impuesto al valor agregado* (IVA). Representan cerca del 80% de los impuestos que recibe el Gobierno Central.

Al igual que en muchos otros países, los dos impuestos más importantes en Colombia son el *impuesto a la renta* y el *impuesto al valor agregado* (IVA), que los pagan tanto individuos como empresas (representan cerca del 80% de los impuestos que recibe el Gobierno Central).

En el **impuesto a la renta**, la base gravable para las personas naturales son sus ingresos (salarios e intereses) ajustados por deducciones (como los intereses pagados sobre los créditos hipotecarios) y exenciones (como los ingresos derivados de ciertas actividades). Las tarifas del impuesto aumentan con el ingreso del contribuyente como un mecanismo de equidad.

En el caso de las empresas, la base gravable se estima como el ingreso bruto de los establecimientos (i. e., el valor de la producción o sus ventas), menos los costos en los que se ha incurrido para generar ese ingreso, incluyendo la depreciación o el desgaste de sus activos fijos. En este caso, la tarifa tiende a ser plana; es decir, igual para todas las empresas, independientemente de su tamaño o rentabilidad.

Como se aprecia en el *Gráfico 6.6*, los impuestos que recibe el Gobierno Central representan aproximadamente el 16,8% del PIB, el nivel más alto desde comienzos del siglo XX, cuando comenzaron a construirse las estadísticas fiscales en Colombia (*ver Recuadro 6.4*).

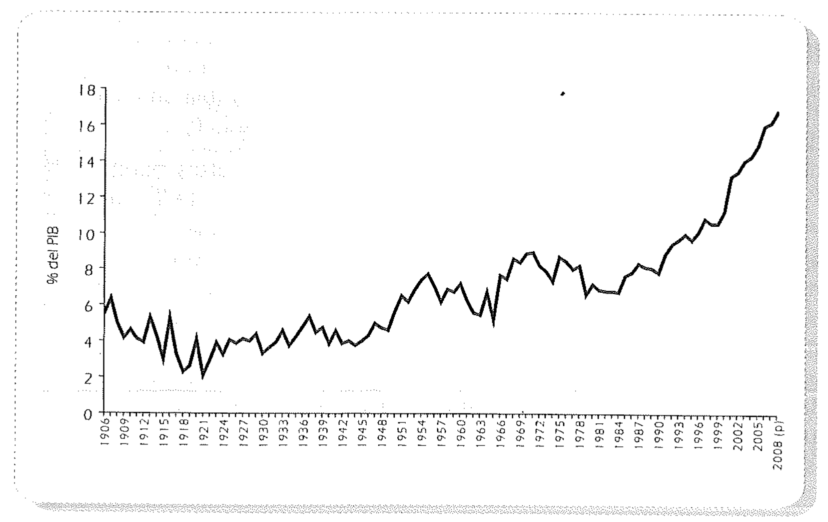


Gráfico 6.6
Impuestos recaudados por el GNC como porcentaje del PIB, 1906-2008.

Fuente: Actualización de Junguito y Rincón (2004) con datos CONFIS.

Recuadro 6.4

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS IMPUESTOS NACIONALES

El sistema fiscal que heredó Colombia tuvo sus raíces en el esquema colonial español, fundamentado en tributación indirecta como el impuesto de aduanas. Los impuestos de aduanas tuvieron su origen en el denominado *almojarifazgo*, tributo que se cobraba sobre el valor de los bienes que enviaba la Casa de Contratación de Sevilla a las colonias. La Corona española, a finales del siglo XVII, optó por establecer impuestos a las ventas. Entre éstos sobresalieron el de la *alcabala* y el de la *Armada de Barlovento*.

También eran característicos los *monopolios fiscales* sobre los naipes, la amonedación, el aguardiente, la pólvora y el tabaco, conocidos como *estancos*. En cuanto a la tributación directa, lo más destacado fue la contribución forzosa, llamada *tributo*, que recaía sobre los indígenas, quienes estaban obligados a prestar sus servicios a los españoles mediante las encomiendas. Asimismo, fueron importantes los impuestos directos: el diezmo que se recaudaba sobre el producto de la agricultura y los quintos reales que se deducían de la explotación de oro.

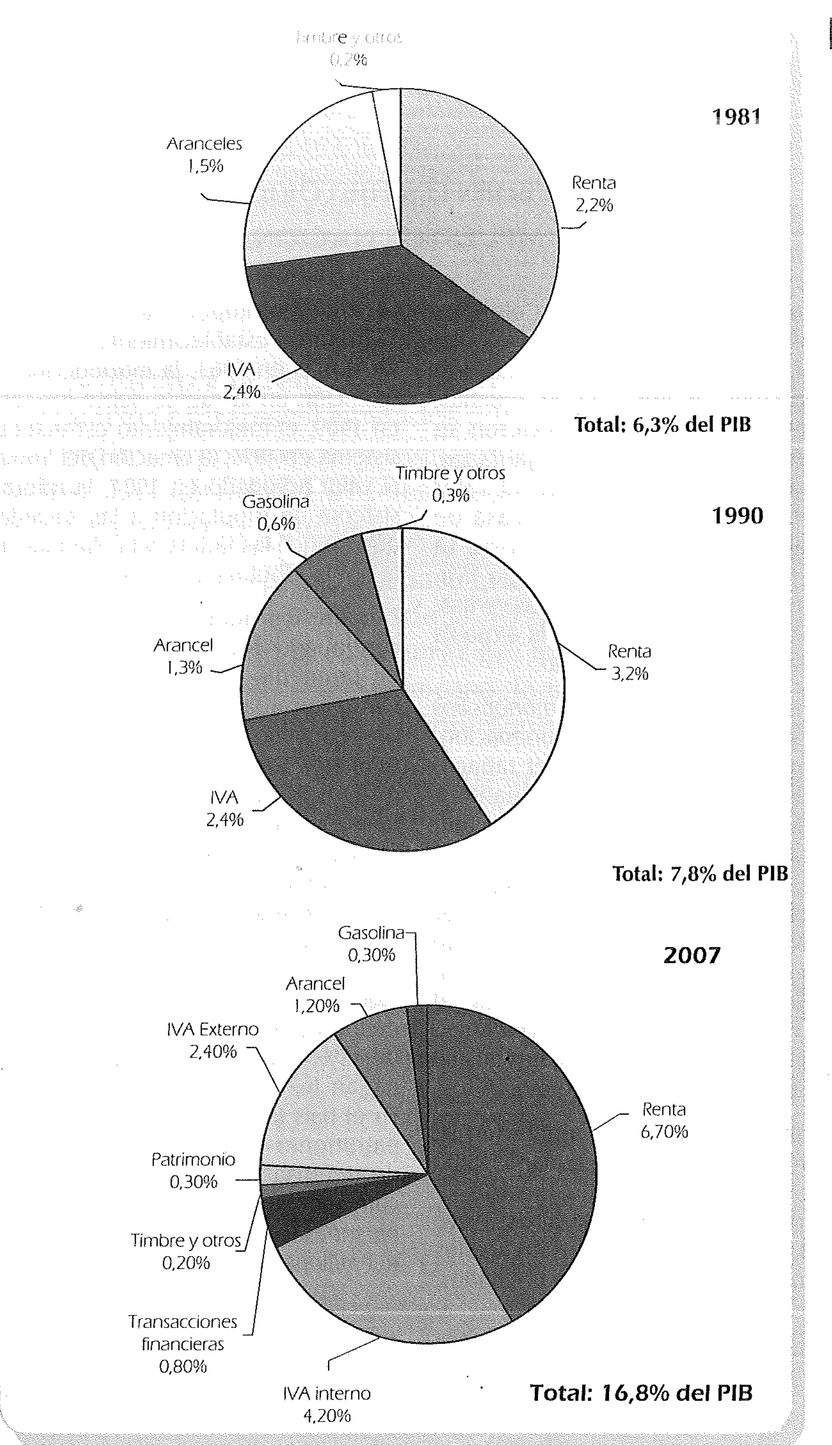
A lo largo del siglo XIX, la tributación se fundamentó en la renta de aduanas. Solo hasta comienzos del siglo pasado se introdujo el impuesto a la renta, que se elevó en 1933, y se establecieron los impuestos al patrimonio y al exceso de utilidades.

Otros hechos importantes durante el siglo XX fueron el establecimiento del impuesto de ventas en 1963, la introducción de la retención en la fuente sobre los salarios en 1969, el mejoramiento estructural del sistema en 1974, la creación del impuesto al valor agregado en 1984, la reforma al sistema de tributación a las sociedades, que unificó las tarifas, y la eliminación de la doble tributación en 1986.

Durante los últimos quince años se ha continuado con el proceso de reforma, en promedio una cada 20 meses, para elevar la carga tributaria, pero a costa de un retroceso en materia de estructura tributaria. De hecho, se han incorporado nuevos tributos que, como el de las transacciones financieras, han contribuido al recaudo, pero a costa de grandes distorsiones. Lo mismo puede afirmarse acerca de la proliferación de excepciones y exenciones, tanto en el caso del impuesto de renta como en el IVA. El sistema tributario vigente en el país en 2008 implica una tasa de impuesto de renta para las sociedades de 33%, que equivale a tasa máxima que pagan los individuos a título personal. En el país también existe el impuesto de patrimonio para apoyar las actividades de defensa y seguridad. Este impuesto corresponde al 1,2% del patrimonio de las personas con patrimonios superiores a tres mil millones de pesos.

Gráfico 6.7

Composición de los ingresos tributarios del GNC como porcentaje del PIB.



Fuente: Banco de la República y CONFIS.

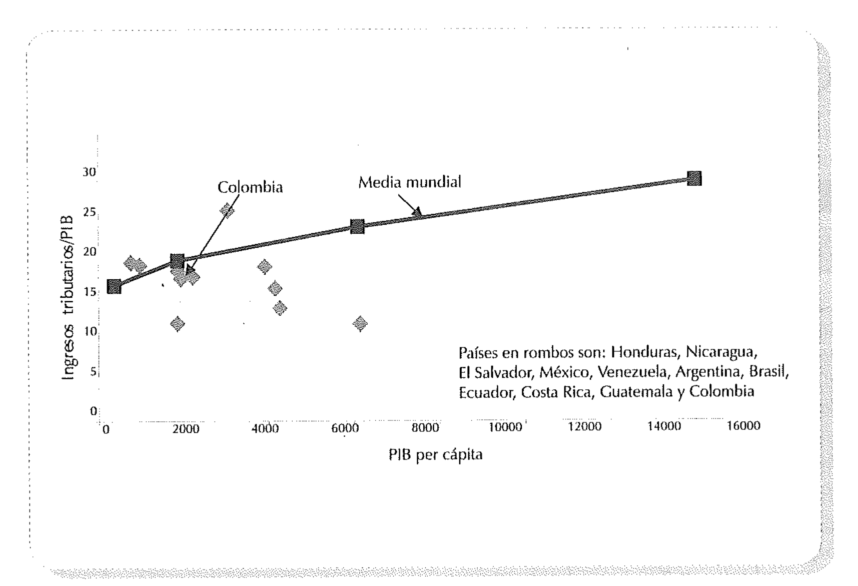
Cuando se analiza la composición de los ingresos tributarios se observa que el impuesto con mayor recaudo es el de renta, seguido del IVA, el gravamen a los movimientos financieros, los impuestos al comercio exterior y el impuesto global a la gasolina (*ver Gráfico 6.7*).

Como porcentaje del PIB, el recaudo tributario está un poco por debajo de la media mundial. En el *Gráfico 6.8*, se aprecia que la relación entre presión o carga tributaria y riqueza del país es positiva; o sea, entre más rico el país (medido como el ingreso por habitante), mayor su capacidad de recaudar ingresos. Colombia está un poco por debajo de este promedio, lo cual implica que para su nivel de ingreso la tributación debería ser ligeramente más alta.

En el contexto de América Latina, en Colombia la tributación se encuentra cerca del promedio (15,2% para la región como un todo). En general, se observa que los países centroamericanos tienen la menor carga tributaria, mientras que Brasil y los países del Cono Sur tienen la carga más alta. Aunque prácticamente todos los países han hecho esfuerzos por aumentar la tributación, Colombia fue uno de los países con mayores incrementos en ingresos fiscales entre 1998 y 2004 (*ver Cuadro 6.3*).

Gráfico 6.8

Relación entre ingreso per cápita e ingresos tributarios sobre el PIB.



Fuente: Gordon y Li (2005).

Cuadro 6.3 Ingresos tributarios del Gobierno Central como porcentaje del PIB en países de América Latina.

País	1990-94	2004	Variación
Argentina	11,6	16,1	4,5
Guatemala	7,4	10,2	2,8
El Salvador	9,8	15,0	5,2
Venezuela	15,9	11,7	-4,1
México	13,5	10,1	-3,4
Costa Rica	11,3	13,8	2,5
Perú	13,4	13,9	0,5
Colombia	11,8	14,8	3,0
Nicaragua	11,0	16,5	5,5
Chile	18,4	16,5	-1,9
Ecuador	15,5	15,6	0,1
Uruguay	25,7	22,2	-3,5
Brasil	18,2	21,9	3,7

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional.

Si se analiza la composición de los recaudos tributarios de los gobiernos centrales en varios países de América Latina, se observa que el IVA es la primera fuente de ingresos en todos ellos. El impuesto a la renta es otro tributo importante en la región especialmente en Chile, Panamá, Colombia y Brasil. Los ingresos por impuestos al comercio exterior (externos) tienen baja participación, lo cual refleja la profundización de la apertura comercial de estas economías.

En el *Cuadro 6.4* se expone de manera general los impuestos más importantes en Colombia a nivel nacional, municipal y departamental.

Cuadro 6.4 Descripción de los impuestos nacionales y municipales.

	Nombre	Tasa y base gravable	Características importantes
Impuestos nacionales	Impuesto a la renta	Tasa en 2007: - Entre 22% y 34% para las personas naturales. - 34% para las personas jurídicas. Base tributaria muy reducida: - Un millón de individuos y 200 mil sociedades contribuyeron en 2004. - Los grandes contribuyentes (cinco mil) aportaron 81% del recaudo total, mientras que las personas naturales solo aportaron 5% en 2004. - De los 41,3 millones de habitantes, menos de 700 mil presentaron declaración de renta y solo 400 mil (2% de la PEA) fueron contribuyentes declarantes en 2004.	- Las exenciones o tratamientos preferenciales tienen un costo fiscal superior al 2% del PIB. - Problemas de equidad horizontal: individuos que generan la misma renta gravable, pueden pagar diferentes sumas, dependiendo del sector o región donde se encuentren. - En el 2006 se recaudó cerca del 7% del PIB, comparado con 3,2% del PIB en 1990 y 2,2% en 1980.

Impuestos nacionales	Impuesto sobre el valor agregado (IVA)	- Existen nueve tasas que van desde 0% (bienes de primera necesidad) hasta 35% (bienes de lujo). - La tasa general es del 16%. - En un comienzo la tasa era de 10%, pero las sucesivas reformas la han elevado.	- En 2006 el GNC recaudó 6,73% del PIB a través del IVA externo e interno, comparado con 2,4% en 1990. - Se aplica sobre las ventas de bienes, la prestación de servicios y la importación de bienes dentro del territorio nacional. - Se aplica sobre el valor generado por cada etapa del proceso productivo hasta la etapa de distribución, después de descontar los costos en las etapas anteriores. - La diversidad de tarifas y las exenciones generan problemas de vigilancia y control a la evasión.
	Gravamen de los movimientos financieros (GMF)	Tasa : - Cuatro por mil. - La tasa ha aumentado consecutivamente desde su creación cuando era del 2 por mil. Base gravable: - Los contribuyentes son individuos y empresas que realicen transacciones financieras. - La base gravable se ha contraído como resultado del mayor uso del efectivo en la economía.	- Se causa mediante giros de cheque de gerencia y la realización de transacciones financieras con recursos depositados en cuentas corrientes, cuentas de ahorro y cuentas de depósitos del Banco de la República. - En 2006 se recaudó un monto equivalente al 0,83% del PIB por este impuesto.
	Impuestos al comercio exterior	- Los principales son el IVA sobre productos importados y los impuestos a las importaciones. - Los impuestos a las exportaciones son muy reducidos, incluyendo los correspondientes al sector cafetero que se destinan al Fondo Nacional del Café.	- Entre 1990 y 2006, el impuesto de aduanas ha aportado en promedio recursos equivalentes al 1% del PIB.
	Impuesto al patrimonio	- Tasa: 0,3% - Base gravable: personas naturales y jurídicas que tributan el impuesto a la renta con patrimonio líquido superior a las tres mil millones de pesos.	- En 2005, el Gobierno recaudó 0,2% del PIB por concepto de este impuesto. - Luego de que fue eliminado en la reforma tributaria de 1986, el gobierno de Álvaro Uribe lo revivió para sustentar el gasto militar. Su tarifa se fijó en 1,2% sobre patrimonios brutos superiores a los 170 millones de pesos.
	Impuesto global a la gasolina	- El recaudo se ha mantenido constante desde 1999 en niveles cercanos al 0,5% del PIB	- Se genera por la venta o importación de gasolina regular, extra o de ACPM.
	Impuesto de timbre nacional	- Grava el 1,5% sobre cualquier documento en el cual conste un contrato relacionado con obligaciones superiores a 70 millones de pesos.	- El recaudo se ha mantenido constante desde 1999 en niveles cercanos al 0,2% del PIB.

Impuestos municipales (Representan cerca del 2% del PIB)	Impuesto de industria, comercio y avisos (ICA)	Tarifa: - 2 a 7 por mil mensual para las actividades industriales. - 2 a 10 por mil mensual para actividades comerciales o de servicios. Base gravable: - Ingresos brutos provenientes del ejercicio de estas actividades.	- Grava las actividades industriales, comerciales o de servicios realizadas dentro del ámbito municipal, con excepción de las actividades de exportación. - El recaudo fue del 0,8% del PIB en 2003. El 70% del recaudo se concentra en las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). - Equivale al 42% de los ingresos tributarios. - Problemas: constituye un impuesto en cascada porque se puede gravar el mismo bien en diferentes etapas de elaboración. No existen reglas claras de territoralidad entre actividades intermunicipales.
	Impuesto predial	- El pago se determina mediante un sistema de tarifas diferenciales progresivas que se aplican según el valor de la propiedad en cuestión. - Cada municipio establece la tarifa y puede oscilar entre el 4 y el 16 por mil del avalúo catastral. - Los inmuebles o predios con tarifa cero corresponden al estrato1 o a características especiales.	- Grava la propiedad inmueble. - En 2003, el recaudo fue 0,6% del PIB. Equivale al 33% de los ingresos tributarios. - De 1.098 municipios, cuatro concentran más del 50% del recaudo. - Los avalúos son realizados por el Instituto Georgráfico Agustín Codazzi (IGAC), excepto en Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, pues tienen entidades catastrales propias.
	Sobretasa a la gasolina	- Se cobra con una tarifa de 25% sobre el precio (18% para municipios y 6,5% para departamentos)	- Corresponde al 14% de la tributación municipal.

6.9 OTROS INGRESOS FISCALES

El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. La explotación de estos recursos causa una contraprestación económica, denominada regalía, a favor del Estado. Los departamentos y municipios en donde se explotan los recursos naturales no renovables, y los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan, participan de las regalías y las compensaciones.

La Constitución de 1991 definió dos formas en las que las entidades territoriales pueden acceder a las regalías generadas por la explotación de recursos naturales no renovables:

- **Las regalías directas**: aquellas que reciben las regiones productoras y los municipios portuarios.

- **Las regalías indirectas**: aquellas que recibe el Fondo Nacional de Regalías (cuyos recursos están encaminados a financiar proyectos de desarrollo regional) y que se destinan al desarrollo de las regiones no productoras.

Entre 2000 y 2007, las regalías equivalieron a 1% del PIB en promedio. La distribución del total de las regalías giradas a las entidades territoriales está reglamentada por la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 756 de 2002. Esta normatividad establece que:

- El 90% de estos recursos debe destinarse a financiar proyectos de inversión debidamente estructurados, que estén incluidos en los planes de desarrollo.

- El 10% restante debe destinarse a contratar la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos (5%), y a cubrir gastos de operación de los proyectos (5%).

Otros ingresos no tributarios del SPNF corresponden a los ingresos de las empresas comerciales del Estado, derivados del ejercicio de su actividad, también netos de las compras intermedias, de los ingresos que deriva el Estado de su propiedad o sus derechos y los rendimientos financieros del portafolio de inversión de la Tesorería de la Nación.

Los ingresos no tributarios del SPNF aumentaron de 3,6% del PIB en 1981 a 9,6% del PIB en 2007. Esto refleja cuán importante es la actividad de comercialización de bienes y servicios de las empresas del Estado.

6.10 EL GASTO PÚBLICO

El sector público compra bienes y servicios para consumirlos en el presente (consumo público o lo que se denomina *gasto corriente*), o para invertir en bienes físicos y así incrementar la capacidad de producción futura (inversión pública).

Durante los primeros cincuenta años del siglo XX, el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) permaneció en niveles bajos, entre 3 y 6% del PIB. Entre 1960 y 1990, el gasto del GNC aumentó, con algunos altibajos, hasta un nivel cercano al 10% del PIB. Desde comienzos de los años noventa hasta el presente, el gasto del GNC se ha duplicado, hasta alcanzar un monto cercano a 21% del PIB en 2007 (*ver Gráfico 6.9*).

Si se compara el GNC con el de otros países, se observa que en el año 2004 se situó en niveles cercanos a los de los países desarrollados, pero por encima de otros

países de América Latina como Chile, Perú y México (*ver Gráfico 6.10*). Cabe advertir, sin embargo, que en Colombia, a diferencia de otros países, buena parte del pago de pensiones está a cargo del GNC, como veremos más adelante.

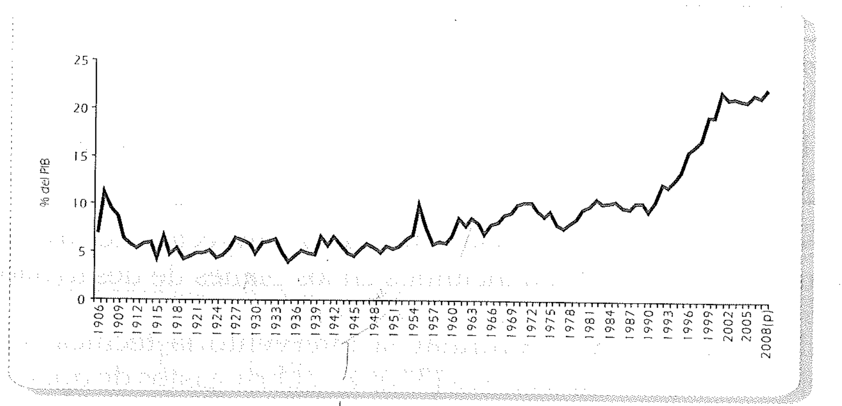


Gráfico 6.9

Gasto total del GNC como porcentaje del PIB.

Fuente: Actualización de Junguito y Rincón (2004) con datos CONFIS.

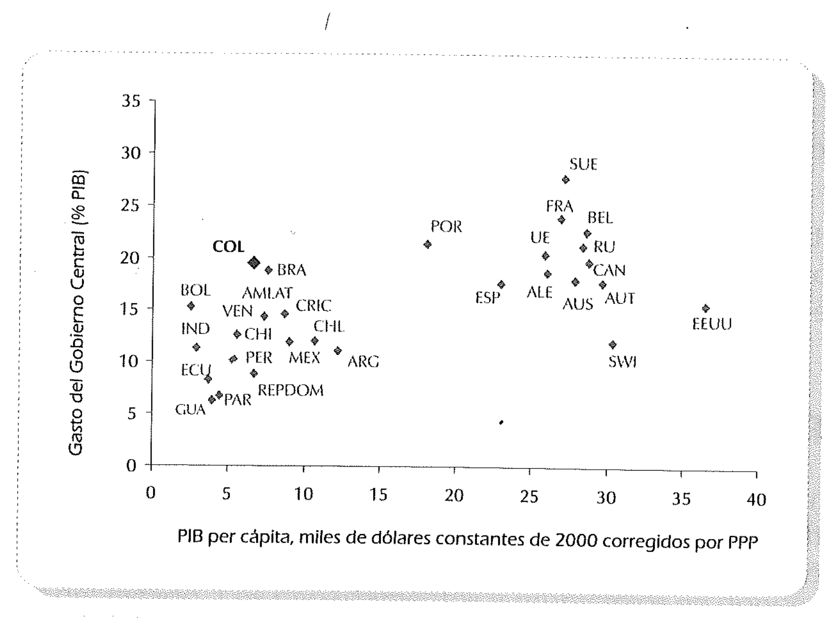


Gráfico 6.10

Tamaño del GNC: una comparación internacional, 2004.

Fuente: World Development Indicators 2006, Banco Mundial.

6.10.1 ¿En qué gasta el Gobierno Central?

Como se aprecia en el *Gráfico 6.11*, las transferencias son el principal componente del gasto del GNC, especialmente las transferencias hacia las entidades territoriales como los departamentos y municipios.

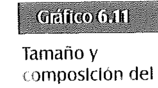


Gráfico 6.11

Tamaño y composición del gasto del GNC.

1980

Servicios personales 1,70%

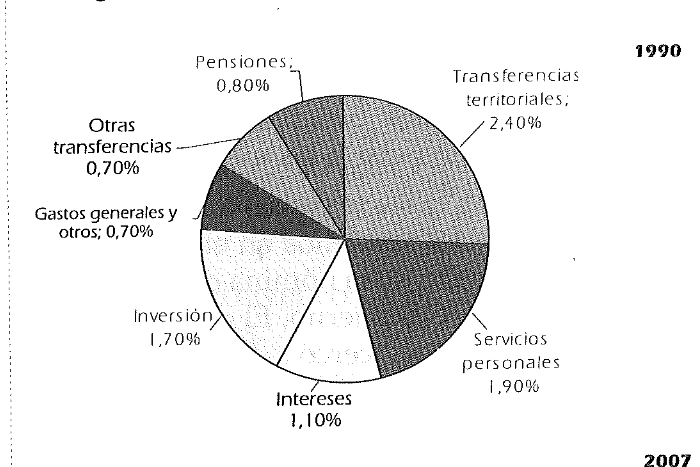
Intereses; 0,50%

Transferencias 4,40%

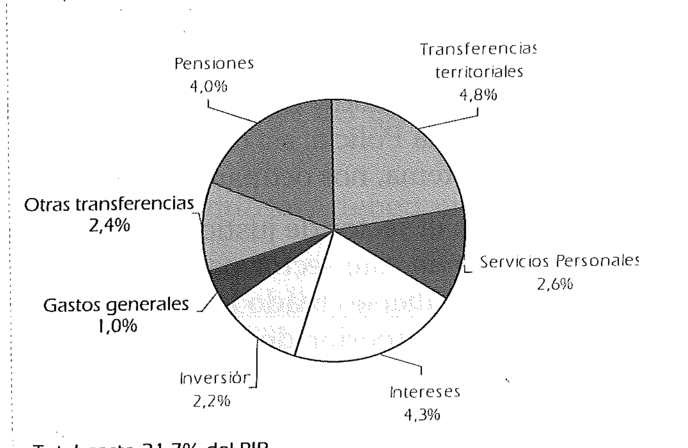
Inversión: 2,50%

Gastos generales y otros; 0,50%

Total gasto 9,6% del PIB



Total gasto 9,4% del PIB



Total gasto 21,7% del PIB

Fuente: Banco de la República (1980 y 1990) y CONFIS (2008).

Sistema General de Participaciones: el Gobierno Central comparte con los entes territoriales parte de los ingresos que recibe por el pago de impuestos.

Los rubros correspondientes a transferencias territoriales, pensiones y otras transferencias, conforman las transferencias totales del GNC. En el año 2007, las transferencias totales ascendieron a 40 billones de pesos, es decir, 11,9% del PIB. A su vez, el componente principal de las transferencias es el denominado Sistema General de Participaciones (SGP), mediante el cual el Gobierno Central comparte con los entes territoriales parte de los ingresos que recibe por el pago de impuestos. Este tema es de tal importancia, como quiera que representa por sí solo el 4,8% del PIB, que lo analizaremos en detalle más adelante.

No obstante, las transferencias del Gobierno Central no solo van hacia otros niveles dentro del sector público. Una parte importante de los recursos se le entrega al sector privado mediante varios mecanismos como el pago de pensiones, que es el más importante (este asunto lo analizaremos en detalle en el Capítulo 11).

El Gobierno Central destinó más de 14,3 billones de pesos en 2007, algo así como 4% del PIB, al pago de pensiones. Este porcentaje no incluye los pagos de pensiones que se hacen con las transferencias a las universidades públicas, que ascendieron a cerca del 0,4% del PIB en 2004.

Adicionalmente, cuando pensamos en el Gobierno Central, lo primero que se nos viene a la mente es el pago de la nómina de las 950.000 personas que se emplean directamente en este nivel de Gobierno. El costo de este componente, denominado servicios personales, también se acercó a 8,7 billones de pesos en 2007, es decir, 1% del PIB.

El Gobierno tiene una serie de gastos generales para su funcionamiento, como las compras de papelería, el mantenimiento de edificios, los seguros, entre otros, cuyo monto ascendió a 3,5 billones de pesos en 2007; es decir, 1% del PIB.

Uno de los componentes más importantes entre los servicios personales y los gastos generales son los gastos en seguridad y defensa, que incluyen los salarios del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía, así como los gastos asociados a su operación. Dada la importancia de este tema, nos ocuparemos de él en detalle más adelante.

Algo similar ocurre con el sector de justicia. Los recursos que el Estado destinó a gastos de funcionamiento en este sector pasaron de 0,7% del PIB en 1990 a 0,9% en 1999, como resultado de haberse creado la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, el gasto de funcionamiento en el sector de justicia se ha mantenido relativamente constante desde entonces. Más del 90% del gasto del sector corresponde a gastos de funcionamiento, que comprenden especialmente el pago de salarios.

Otro componente importante del gasto público es el pago de intereses sobre la deuda del Gobierno, que en el año 2007 representó un monto cercano a los 16 billones de pesos; es decir, 4,3% del PIB.

Finalmente, el Gobierno Central también invierte en la adquisición o construcción de bienes de capital, como la infraestructura de transporte, las telecomunicaciones en las zonas apartadas del territorio y los distritos de riego para la agricultura, entre otros. Todos estos componentes hacen parte del rubro de inversiones, cuyo monto fue de apenas 8 billones de pesos en 2007 (1,9% del PIB), muy pequeño cuando se compara con los demás componentes del gasto público.

El *Gráfico 6.11* también ilustra los cambios en la composición del gasto del Gobierno Central a través de los años. Puede decirse que el gran crecimiento del tamaño del Gobierno Central es resultado de un fuerte crecimiento de las transferencias al resto del sector público, así como al sector privado, que pasaron de 4,4% del PIB en 1980 a 11,9% en 2007.

Aunque el aumento en el pago de salarios no fue muy significativo (servicios personales) pues pasó de 1,7% del PIB en 1980 a 2,4% del PIB en 2007, también contribuyó al incremento en el tamaño del Gobierno Central. Como el Gobierno tuvo que incrementar su endeudamiento para financiar estos gastos, no es sorprendente, que el pago de intereses haya ascendido de 0,5% del PIB en 1980, a 4,3% en 2007.

Llama la atención la caída, tanto en el nivel, como en participación, de la inversión del GNC a lo largo de las últimas décadas.

Debido al acelerado crecimiento del gasto público en los últimos años, a mediados del 2007 se conformó la Comisión Independiente del Gasto. Las recomendaciones más importantes fueron:

- Adoptar una meta de superávit primario para el GNC de 2% por año durante cinco años.
- Venta de la participación de las acciones del gobierno en empresas del sector eléctrico.
- Partidas de gasto diferentes al militar, deben crecer por debajo del PIB potencial.
- Aumento del recaudo del impuesto predial en las entidades territoriales.
- Eliminación de impuestos a la nómina y de exenciones tributarias.

A continuación analizaremos cuatro componentes importantes del gasto público: las transferencias, el gasto en defensa y seguridad, el gasto en justicia y, por último, el gasto en infraestructura.

6.10.2 Transferencias intergubernamentales

Como se mencionó anteriormente, el sistema de transferencias desde el Gobierno Central hacia los entes territoriales tiene su origen más cercano en la reforma constitucional de 1958. Posteriormente, la reforma de 1968 creó el *situado fiscal* como una transferencia a los departamentos y, en 1969, se estableció una transferencia con cargo al recaudo del impuesto a las ventas destinada a los municipios.

No cabe duda, sin embargo, que el verdadero cambio en el sistema de transferencias lo introdujo la Constitución de 1991:

- El Artículo 356 redefinió el destino de los recursos del situado fiscal y fijó nuevas pautas para la distribución de los recursos entre los departamentos y distritos.
- Por su parte, el Artículo 357 estableció los porcentajes sobre los ingresos corrientes que deben transferirse a los municipios y otras entidades territoriales, transferencias denominadas *participaciones municipales*, y puntualizó algunos criterios para su distribución.

La Ley 60 de 1993 reglamentó la materia y estableció un porcentaje fijo y creciente de los ingresos corrientes de la Nación como transferencias correspondientes al situado fiscal y a las participaciones municipales. En particular, ordenó su incremento gradual de 37% de los ingresos corrientes del Gobierno Central en 1994 (23% para los departamentos y 14% para los municipios) a 46,5% en 2002 (24,5% para los departamentos y 22% para los municipios).

No obstante, en la práctica, las transferencias fiscales crecieron aún más rápido hasta alcanzar un 60% de los ingresos corrientes, debido a una serie de compromisos adicionales que adquirió el Gobierno a lo largo de los años noventa. Uno de los ejemplos más llamativos fue el Fondo Educativo de Compensación, creado en 1995 para cubrir el alza en los salarios de los maestros decretada por el Gobierno Nacional.

Dado este crecimiento, no es sorprendente que el régimen de transferencias intergubernamentales sea uno de los temas centrales del debate fiscal colombiano contemporáneo. El Acto Legislativo 01 (reforma a la Constitución por la vía legislativa) de 2001 modificó el sistema de cálculo de las transferencias, al desligarlas de los ingresos corrientes de la Nación, por lo menos transitoriamente.

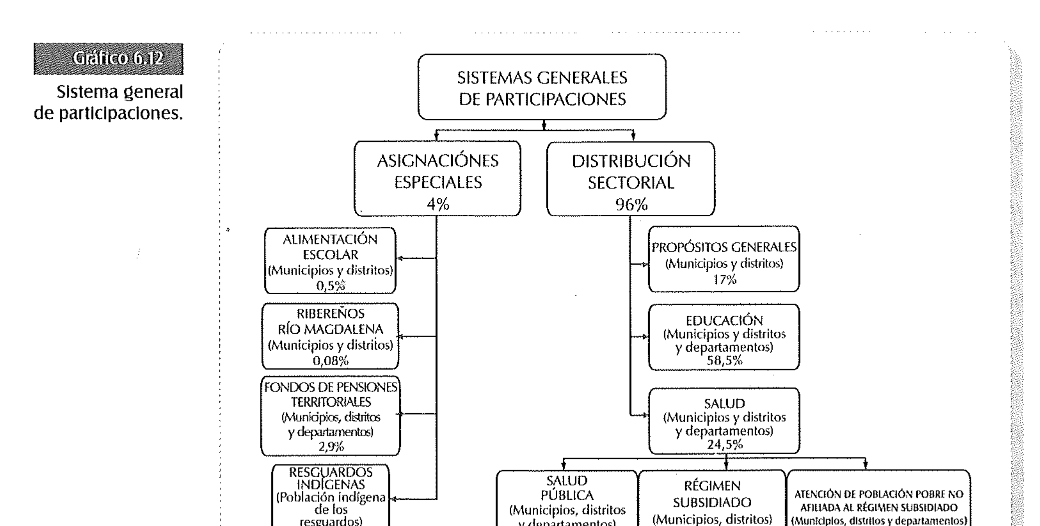
Bajo este sistema, las transferencias crecen a una tasa anual equivalente a la inflación más 2,5% (hasta 2008). A partir de 2009, éstas se incrementarán anualmente de acuerdo con la tasa de crecimiento real promedio de los ingresos corrientes del Gobierno Central durante los últimos cuatro años.

La reforma también agrupó las transferencias correspondientes al situado fiscal y a las participaciones municipales en un agregado denominado *Sistema general*

de participaciones (SGP). Los criterios de repartición regional están guiados por un principio de equidad y pretenden, además, ofrecer incentivos a los gobiernos regionales para mejorar la calidad de su gestión. La Ley 715 de 2001 fijó nuevas reglas para asignar estos recursos que, como se aprecia en el *Gráfico 5.12*, se destinan principalmente a la educación (58,5%) y la salud (25,5%).

Gráfico 6.12

Sistema general de participaciones.



La repartición de estos recursos entre departamentos y municipios tiene en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas de la población (NBI), la proporción de la población urbana y rural del ente territorial sobre la población urbana y rural del país, la eficiencia fiscal (definida como la habilidad para recolectar impuestos territoriales) y la eficiencia administrativa (entendida como la capacidad para aumentar la inversión).

Los buenos resultados, en materia social y fiscal, motivaron una nueva reforma al sistema de transferencias territoriales. De acuerdo con el Acto Legislativo 011 de 2006, las transferencias crecerán en términos reales en el futuro (5% hasta 2009, 4,5% en 2010 y 4% entre 2011 y 2016). Adicionalmente se estableció que el 17% de los recursos del SGP correspondientes a "propósitos generales" deben transferirse a los municipios con menos de 25 mil habitantes.

6.10.3 El gasto en defensa y seguridad

Como vimos, la defensa es uno de los pocos ejemplos de bien público puro. Es decir, no se puede impedir que una persona se beneficie de manera particular de los servicios de seguridad del Estado o de una estrategia de defensa contra quienes perturben el

orden público. Además, los beneficios de los servicios de seguridad y defensa que recibe un individuo no reducen el beneficio que recibe otro.

El país ha sufrido un grave deterioro del orden público como consecuencia del conflicto armado interno, el narcotráfico, la violencia y la delincuencia. La intensidad de estos problemas explica el crecimiento del gasto público militar que se aceleró durante la década de los años noventa.

El *gasto en defensa y seguridad* (GDS) cubre tanto a las Fuerzas Militares como a la Policía Nacional, e incluye cuatro rubros principales: servicios personales, que corresponden principalmente a salarios; transferencias, esencialmente aquellas destinadas a pensiones; gastos generales de la actividad, como la compra de municiones, uniformes y alimentos y la inversión en equipo militar.

Como se aprecia en el *Grafico 6.13*, el GDS correspondía a 2,2% del PIB en 1990. Desde entonces se ha incrementado en forma acelerada, y en el 2007 representó 5,1% del PIB, incluyendo los recursos del Plan Colombia. Éste no es un nivel anormalmente alto para países en conflicto.

La estrategia de seguridad reciente se ha reflejado en un aumento del pie de fuerza de más de 100.000 hombres entre 1998 y 2005. El mayor número de hombres, su mejor dotación y mayor movilidad se han traducido en una reducción de los indicadores del conflicto.

Como el GDS es un mecanismo efectivo para reducir el conflicto y, por tanto, tiene un impacto positivo sobre la productividad y la confianza, se debe esperar que se vea reflejado en un mayor crecimiento económico.

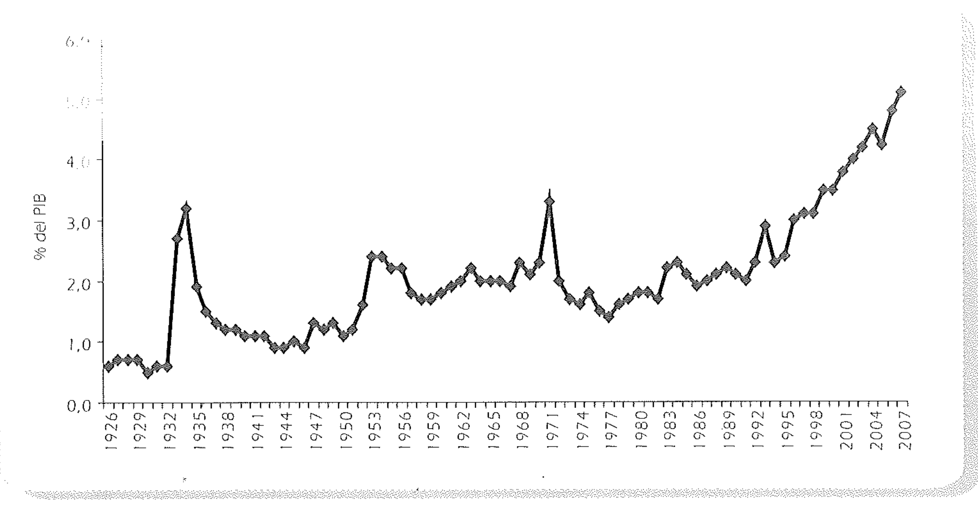
6.10.4 Gasto en infraestructura

El rápido crecimiento del gasto público durante los años noventa, aunado a la crisis económica de final de siglo, aumentó el endeudamiento público a niveles sin precedentes. Dado que las principales fuentes de expansión del gasto (pensiones, transferencias y gasto militar) son altamente inflexibles, no es sorprendente que la inversión pública en infraestructura haya sido un componente residual del gasto en los últimos años.

Más allá de la coyuntura fiscal del momento, la realidad institucional del país tampoco es favorable para un aumento sustancial de la inversión pública en infraestructura. La Constitución de 1991 privilegia la redistribución sobre la eficiencia económica, lo cual, al menos teóricamente, le restaría espacio a este gasto.

Más concretamente, la Constitución señala de manera explícita y reiterada que el gasto social es prioritario, lo cual, sin duda, ha ocasionado (y ocasionará) un desplazamiento en contra de inversiones en infraestructura, como los grandes proyectos en el sector de transporte.

Gráfico 6.13
Gasto en defensa y seguridad del GNC como porcentaje del PIB.



Fuente: Ministerio de Defensa.

Dado que los recursos de infraestructura son, con contadas excepciones, flexibles y están sujetos a las discusiones presupuestales, no es sorprendente que la inversión que hace el Gobierno Nacional en infraestructura haya disminuido en la última década. Sin embargo, parte de la reducción de la inversión pública logró compensarse con una mayor participación privada en el sector de infraestructura, mediante el esquema de concesiones (*ver Recuadro 6.5*).

6.10.5 Gasto del sector descentralizado

En términos generales, el gasto del SPNF duplica en magnitud el del Gobierno Central, lo que refleja la importancia de las entidades descentralizadas, tanto territoriales como aquellas nacionales que prestan servicios especializados (Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Metro de Medellín, entre otras).

En 1981, el gasto del SPNF representaba 22,6% del PIB y el del GNC 9,9% del PIB. En 2007, según cifras del *Cuadro 6.1*, el SPNF realizó gastos equivalentes a 34,1% del PIB, de los cuales el 21,7% del PIB correspondió al Gobierno Central. Vale la pena resaltar que de acuerdo con los modelos de consolidación del DNP, que evitan algunas duplicidades, el gasto del SPNF no supera el 34% del PIB para este mismo año.

El aumento del gasto del SPNF se explica en gran medida por el crecimiento de los salarios (que pasaron de 5,3% del PIB en 1981 a 6,8% en 2005), el pago de intereses (que pasó de 1,5% del PIB a 4,9% del PIB en 2007) y las transferencias al sector privado, especialmente mediante el pago de pensiones (que pasaron de 3,8% a 8,6% en 2007). La inversión pública del SPNF se aumentó de 6,3% a 7,7% del PIB (*ver Gráfico 6.14*).

Gráfico 6.14

Tamaño y composición del gasto del SPNF como % del PIB.

1980

Otros funcionamientos 1,30%

Intereses 1,50%

Transferencias 3,80%

Bienes y servicios, 2.30%

Inversión 6,30%

Servicios personales 5,30%

Total gasto 22,6% del PIB

1990

Otros funcionamientos 3,20%

Transferencias 2,90%

Intereses 0,00%

Bienes y servicios 2,40%

Inversión, 6.50%

Servicios personales 5,50%

Total gasto 20,6% del PIB

2007

Inversión 7,69%

Intereses 4,90%

Otros funcionamientos 1,61%

Servicios personales 6,86%

Transferencias 8,65

Total gasto 42,1% del PIB

Fuente: Ministerio de Hacienda, CONFIS.

Recuadro 6.5

EL MODELO DE CONCESIONES

A raíz de las reformas estructurales de comienzos de los años noventa, las autoridades buscaron incrementar la participación del sector privado en la inversión en infraestructura. El mecanismo de concesión surgió como una alternativa para construir y operar infraestructura, después de décadas de monopolio estatal. Desde entonces, el programa de concesiones ha sido un instrumento importante y eficaz para incrementar el volumen de inversión en la infraestructura de transporte, reducir costos y aumentar la productividad.

Bajo este esquema, los concesionarios se comprometen a realizar ciertas inversiones, a cambio de ingresos futuros provenientes de los peajes o tarifas. Típicamente, se trata de contratos con grandes inversiones concentradas en los primeros años de ejecución. Su extensión en el tiempo tiene el propósito de permitir a los concesionarios recuperar sus inversiones.

Un contrato de concesión tiene dos bondades. Por una parte, permite realizar obras que pueden ser clave para el desarrollo y el crecimiento económico, en momentos en que el Gobierno no tiene los recursos para financiarlas. Por otra parte, cuando los contratos están bien diseñados se logra trasladar al inversionista privado algunos riesgos importantes, como las fluctuaciones del tráfico, los sobrecostos e imprevistos de construcción y la compra de predios.

La asignación de riesgos entre el Gobierno y el concesionario es una de las mayores diferencias entre un contrato de concesión y uno de obra pública y, en la práctica, uno de los aspectos más complejos de esta clase de contratos.

En el caso del sector del transporte, a 2006 se encuentraban concesionadas 24 carreteras. En una primera etapa se entregaron 11 vías para rehabilitar 1.017 km de la red existente, construir 230 km de vías adicionales y mantener 1.486 km de carreteras nacionales. Además, dos departamentos decidieron hacer lo propio con vías en sus jurisdicciones.

Adicionalmente, en la actualidad se encuentran en concesión dos redes férreas principales (Red Férrea del Atlántico y Red Férrea del Pacífico), cinco Sociedades Portuarias Regionales (Buenaventura, Tumaco, Santa Marta, Barranquilla y Cartagena), y varios aeropuertos.

Las concesiones para operar las Zonas Portuarias Regionales han llevado a mejoras importantes en la eficiencia (por ejemplo, el tiempo de cada buque en puerto se redujo de 10 días a menos de un día), en tanto que en el modo ferroviario las inversiones en rehabilitación han permitido que se recupere cerca del 30% de la red existente.

En el sector de carreteras, si bien el esquema inicial de asignación de riesgos resultó costoso para el Estado, se ha evolucionado hacia esquemas más adecuados de asignación de riesgo entre las partes. Tras haber superado dificultades iniciales, la mayoría de estos contratos son hoy experiencias exitosas en términos de su contribución al desarrollo de la infraestructura vial, y algunos de ellos son verdaderos ejemplos de éxito regional.

Por otra parte, a pesar del costo que le han representado al Gobierno las garantías concedidas, el esquema de provisión de vías mediante contratos de concesión ha sido más económico que la alternativa tradicional de contratos de obra pública, en el cual el Gobierno debe financiar directamente las obras.

Fuente: Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2006).

6.10.6 ¿Cómo se decide en qué gastar?

Como los ingresos tributarios son limitados, el Estado debe establecer prioridades y elaborar un programa para distribuir adecuadamente sus recursos, teniendo en cuenta la restricción presupuestal a la que se enfrenta.

Esto exige que, tanto en el nivel del Gobierno Nacional como en el de los gobiernos departamentales y municipales y de las entidades públicas, se requiera elaborar presupuestos anuales de rentas y gastos que deben someterse para su aprobación a los órganos legislativos correspondientes, a saber, Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

En relación con el Presupuesto General de la Nación (PGN), de acuerdo con la Constitución, el Gobierno formula y el Congreso aprueba cada año el presupuesto de rentas por impuestos y recursos de capital y el presupuesto de gastos o la Ley de Apropiaciones, entendidas como las autorizaciones máximas de gasto (*ver* el *Recuadro 6.5*, para una descripción detallada del proceso presupuestal).

El proceso presupuestal debe cumplir con normas constitucionales y con leyes de jerarquía superior. Por ejemplo, el Artículo 350 de la Constitución de 1991 establece que el presupuesto de la Nación debe comprender un componente denominado *gasto público social* cuya definición es responsabilidad de la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Ley Orgánica de Presupuesto define el gasto social como "aquel gasto cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población".

Adicionalmente, el Artículo 350 de la Constitución afirma que "excepto en los casos de guerra o por razones de seguridad social, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y no podrá disminuir con respecto al año anterior". Sin embargo, el estatuto presupuestal define de manera tan amplia el gasto social, que en la práctica esta disposición constitucional es completamente inocua.

La Constitución de 1991 también obligó al Gobierno Central transferir un monto creciente de sus ingresos corrientes (i. e., ingresos tributarios y no tributarios), empezando con el 14% de los ingresos que serían transferidos a los municipios, aumentando año a año hasta llegar al 22% en 2002, y con un porcentaje creciente de los ingresos que deberían transferirse a los gobiernos departamentales (Artículos 356 y 357 de la Constitución).

Sobre este asunto en particular, la Constitución fue reformada en el año 2001, introduciendo en ella el Sistema General de Participaciones (ya no se habla de transferencias), cuyo monto crece cada año en función de la inflación, más de 2,5 puntos porcentuales.

Recuadro 6.6

ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL

I. Etapa de planeación: Plan de Desarrollo

La primera etapa del proceso presupuestal es la planeación, introducida por la Constitución de 1991 a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que debe presentar cada administración durante los primeros seis meses de su gobierno.

Su elaboración es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación y debe contener el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el cuatrienio presidencial y las proyecciones de su financiación, además de ser consistente con las metas de inflación y de crecimiento económico. El PND se discute con el Consejo Nacional de Planeación[9] y luego es presentado al Congreso, quien tiene tres meses para discutirlo, aprobarlo y convertirlo en ley.

II. Etapa de preparación del presupuesto anual

El presupuesto de cada año debe prepararse de acuerdo con las prioridades establecidas en el PND. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda consolida la información y prepara el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, que se presenta al Congreso.

Cabe anotar que aunque en la fase de preparación participa todo el gabinete ministerial, la toma de decisiones de asignación de los recursos públicos se centraliza en el Ministerio de Hacienda y el DNP (para los recursos de inversión).

III. Etapa de discusión y aprobación

En esta fase, el Ejecutivo debe presentar al Congreso un anteproyecto de presupuesto durante la primera semana de abril de cada año y, luego, presentar el proyecto de ley definitivo, durante los primeros diez días del año legislativo que empieza el 20 de julio. En primera instancia, el proyecto de ley es debatido conjuntamente por las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes.

- El primer debate debe hacerse antes del 25 de septiembre y en él se decide el monto máximo de ingresos y gastos.
- Entre el 1° y el 20 de octubre debe darse el segundo debate en sesiones plenarias, donde sólo se permiten cambios en la composición.

Si el Congreso no aprueba el proyecto presentado por el Ejecutivo antes del 20 de octubre, la propuesta se convierte en ley. Si el Ejecutivo no presenta una propuesta, el presupuesto del año anterior se convierte en ley.

IV. Etapa de ejecución

El Ministerio de Hacienda controla la ejecución del presupuesto a través del

9 Integrado por 4 miembros de los diferentes municipios, 9 de los diferentes departamentos, 1 de los territorios indígenas, 4 de los diferentes sectores económicos, 5 de la sociedad civil, 2 del sector educativo, 1 del sector del medio ambiente y 5 de las minorías étnicas.

Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), que define un monto máximo anual que le permite a cada entidad ejecutora programar sus gastos y ejecutarlos mes a mes.

Durante esta etapa existen tres mecanismos de modificación al presupuesto. En primer lugar, el Ejecutivo puede reducir o aplazar por decreto algunos rubros presupuestales si los ingresos se encuentran por debajo de lo proyectado, o si la agencia ejecutora está ejecutando su presupuesto por debajo de cierto nivel. Para ello, el Ministerio de Hacienda expide el decreto de recorte o aplazamiento correspondiente, previo concepto del consejo de ministros.

La segunda modificación son los traslados presupuestales, a través de los cuales una entidad, motivada por una razón económica justificada, pide la transferencia de recursos de un determinado proyecto a otro. Si los traslados no alteran la composición del presupuesto por programa (26 en total), estas modificaciones se realizan por decreto. De lo contrario, se debe tramitar como un proyecto de ley ante el Congreso.

En tercer lugar, para aumentar el monto y la financiación del gasto, el Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Hacienda, puede presentar al Congreso un proyecto de ley de adición presupuestal, que debe surtir el mismo proceso que cualquier otro proyecto de ley.

V. Fase de control, monitoreo y evaluación

En esta última fase, existen dos tipos de control; el político, en cabeza del Congreso, y el fiscal, en manos de la Contraloría General de la República. Para el monitoreo, Sinergia, en cabeza del DNP, prepara reportes de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, con información tanto física como financiera, que se presenta semestralmente al Congreso. El avance de los proyectos de inversión del Gobierno se puede consultar en htt://sigo.presidencia.gov.co/

Fuente: Ayala y Perotti (2002) y Cárdenas, Mejía y Olivera (2006).

En parte, como resultado de las prioridades establecidas en la Constitución, que reflejaron la voluntad política de mejorar las condiciones de vida de los colombianos más necesitados, el gasto público social se duplicó al pasar de 8,2% del PIB en 1990 a 15,8% en 1999. El 90% de este gasto se concentra en los sectores de educación, seguridad social (pensiones, asistencia y bienestar) y salud. Otros gastos sociales como la vivienda y el agua potable se han mantenido relativamente constantes. Este tema lo analizaremos en detalle en el Capítulo 10.

6.10.7 Algunos problemas del proceso presupuestal

De acuerdo con la teoría, lo deseable es que los impuestos ingresen a una bolsa común, para que de allí la sociedad los destine a las actividades que considere prioritarias

bajo los principios de estabilidad, adaptabilidad, transparencia, representatividad y sostenibilidad.

Contrario al principio de adaptabilidad, en Colombia se utilizan ampliamente las *rentas de destinación específica* que, como su nombre lo indica, vinculan el recaudo de un impuesto a un gasto específico. Estos impuestos, que pueden representar el 30% de la tributación total, se destinan a numerosos fondos, creados para el desarrollo de regiones y sectores específicos. En la práctica, se ha abusado de estos mecanismos porque existe un vínculo entre el origen y el destino de la renta, como por ejemplo el uso que le da la telefonía celular al IVA para construir establecimientos deportivos.

Otra fuente de inflexibilidad son las *vigencias futuras*, que son un mecanismo del Ejecutivo para comprometer gastos futuros con el objetivo de desarrollar proyectos de inversión plurianuales.

En el sentido estricto, las vigencias futuras son una inflexibilidad en el presupuesto, ya que se traducen en apropiaciones efectivas, por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Sin embargo, las vigencias futuras son un mecanismo útil para la culminación de proyectos de infraestructura.

El Congreso tampoco puede fijar los salarios públicos autónomamente. Con base en el Artículo 53 de la Constitución, en 2000, la Corte Constitucional dictaminó que el Gobierno debía ajustar todos los salarios en un porcentaje equivalente, como mínimo, a la inflación del año anterior. A partir de ese momento se han promulgado varias sentencias adicionales que restringen el tipo de ajustes posibles.

En el estado actual de la legislación, ningún Gobierno podrá disminuir, a lo largo de su respectivo cuatrienio, el poder adquisitivo de los trabajadores estatales.

El pago de pensiones es otra área del gasto en donde existen normas constitucionales que deben incorporarse en el proceso presupuestal. Por ello, la rigidez del proceso presupuestal es una de las características más sobresalientes del régimen fiscal colombiano.

Estas particularidades en el diseño del régimen fiscal han hecho que la proporción del gasto que no puede modificarse sea en Colombia una de las más altas en América Latina. A manera de ejemplo, aparte de las transferencias a departamentos y municipios y las pensiones, existen muchos gastos en casi todos los sectores -desde deportes hasta seguridad- que la propia ley de presupuesto no puede cambiar. Las cifras cambian según la metodología, pero puede afirmarse que más de 90% del presupuesto anual se encuentra predeterminado por disposiciones anteriores.

RESUMEN

1. Bajo el arreglo institucional actual las responsabilidades principales del Estado en el ámbito económico son:

   - Asegurar la provisión de bienes públicos y bienes meritorios.
   - Limitar las acciones que generan externalidades negativas y compensar a quienes realizan actividades generadoras de externalidades positivas.
   - Propender por la mayor competencia en los mercados y vigilar y regular los mercados no competitivos.
   - Proteger los segmentos más vulnerables de la ciudadanía.
   - Garantizar la igualdad de oportunidades a la población.
   - Estabilizar la economía.

2. La descentralización es un modo de organización que le otorga mayor autonomía política, fiscal y administrativa a los departamentos y municipios frente a la administración central. En la actualidad existen 32 departamentos y 1.098 municipios que incluyen los cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla). El federalismo fiscal es un sistema que le asigna ciertos ingresos y gastos a las entidades territoriales.

3. Dentro del análisis se separa el sector público entre administraciones públicas, empresas públicas no financieras, instituciones financieras y banco central. El Gobierno General está encargado de la administración del Estado y de proveer bienes públicos y meritorios. A su vez, el Gobierno General se divide en la administración central, la administración descentralizada y las entidades de seguridad social.

   El denominador común de las administraciones públicas es financiarse con impuestos, aportes y transferencias, mientras que las empresas públicas (financieras y no financieras) financian sus operaciones con la venta de los bienes y servicios que producen.

4. En Colombia se utilizan generalmente tres definiciones alternativas del sector público:

   - El Gobierno Nacional Central (GNC).
   - El Sector Público No Financiero (SPNF).

   - El Sector Público Consolidado (SPC).

   La existencia de distintas definiciones de sector público es útil, porque el análisis del comportamiento fiscal de cada una de ellas permite conocer detalles importantes para manejar la política fiscal.

   Para cada nivel de agregación, el balance fiscal en un período dado se define como la diferencia entre los ingresos que reciben a ese nivel (impuestos, tasas, contribuciones y venta de servicios), y los gastos correspondientes a las operaciones corrientes y de inversión.

   Gran parte de la política fiscal es la decisión de las autoridades competentes de incurrir en un superávit o en un déficit, y definir qué hacer con los excedentes o cómo financiar los faltantes.

5. La diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes se define como el ahorro corriente y refleja la disponibilidad de recursos propios para financiar la inversión. El superávit primario (la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, excluyendo el pago de intereses sobre la deuda pública) permite evaluar si los ingresos que genera el Gobierno son suficientes para cubrir sus gastos y atender el pago de su deuda, o si su nivel de egresos es muy alto y requiere recursos ajenos para financiarlo.

6. Un impuesto es una contribución obligatoria determinada al aplicar una tarifa (normalmente un porcentaje) a la actividad que se quiere gravar (la base tributaria). Mientras los impuestos directos recaen sobre los factores productivos (las rentas de trabajo, las ganancias y el patrimonio de las personas y las empresas), los indirectos son aquellos que se establecen sobre las transacciones de bienes y servicios, como el impuesto al consumo y a las ventas, o los impuestos a las importaciones (aranceles).

   Al igual que en muchos otros países, los dos impuestos más importantes en Colombia son el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado (IVA), que los pagan tanto individuos como empresas (representan cerca del 80% de los impuestos que recibe el Gobierno Central).

7. Existen diferentes principios para lograr que la tributación sea equitativa:

   - El principio del beneficio (todo sujeto o ciudadano debe contribuir a los recaudos fiscales con una suma proporcional al beneficio que obtiene de los servicios del Estado).
   - El principio de la capacidad de pago: cada contribuyente está obligado a tributar según su riqueza o ingresos.

- La equidad horizontal: personas en iguales condiciones económicas deben contribuir con los mismos impuestos.
- La equidad vertical: personas en mejores condiciones económicas deben pagar proporcionalmente más.

8. Los ingresos corrientes del SPNF se dividen en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros, corresponden a los recaudos por concepto del pago de tributos, mientras que los segundos corresponden a los ingresos de las empresas comerciales del Estado derivados del ejercicio de su actividad, los ingresos que deriva el Estado de su propiedad o sus derechos y los rendimientos financieros del portafolio de inversión de la Tesorería de la Nación.

   En Colombia, la tributación total se elevó de 11,3% del PIB en 1981, a 17,7% del PIB en 2003. Los ingresos no tributarios evidencian un crecimiento importante también pasando de 3,6% del PIB en 1981 a 16,8% del PIB en 2003.

9. Tanto el tamaño como la composición del gasto del Gobierno Central ha cambiado radicalmente desde 1980. Puede decirse que el gran crecimiento del tamaño del Gobierno Central es resultado del aumento de las transferencias al resto del sector público, así como al sector privado, el aumento en el pago de salarios (servicios personales) y de intereses de la deuda.

   Si se compara el gasto del Gobierno Central en Colombia con el de algunos países latinoamericanos, se observa que en el año 2001 éste se situó en niveles similares al de países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, pero cabe aclarar que los gobiernos de estos países generan mayores ingresos corrientes.

10. De acuerdo con la Constitución, el Presupuesto General de la Nación (PGN) es formulado por el Gobierno y aprobado por el Congreso. El proceso presupuestal debe cumplir con normas constitucionales (que incluyen las sentencias de la Corte Constitucional) y con leyes de superior jerarquía. Como resultado de las prioridades establecidas en la Constitución, durante los noventa el gasto público social se duplicó al pasar de 8,2% del PIB en 1990 a 15,8% en 1999.

    El 90% de este gasto se concentra en los sectores de educación, seguridad social (pensiones, asistencia y bienestar) y salud. Otros gastos sociales como la vivienda y el agua potable se han mantenido relativamente constantes. Una de las características más sobresalientes del régimen fiscal colombiano es la rigidez del proceso presupuestal debido, entre otros factores, a la existencia de rentas de destinación específica.

11. Si bien hasta mediados de los años ochenta el déficit del SPNF fue muy superior al del Gobierno Central, hoy en día el Gobierno Central es quien registra grandes desequilibrios, mientras que el resto del sector público tiene un superávit.

Cuando el Estado presenta un déficit en sus cuentas fiscales, debe acudir al crédito tanto interno (préstamos del sistema financiero doméstico, las operaciones de emisión y colocación de bonos del Tesoro en el mercado) como externo (principalmente préstamos de la banca multilateral) para financiarlo.

La acumulación de desequilibrios fiscales genera la acumulación de deuda pública. A partir de la última década, la deuda pública comenzó a registrar un crecimiento exagerado que responde a la acumulación de altos déficit fiscales recientes.

APÉNDICE: SUPERÁVIT PRIMARIO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

La relación entre el superávit primario y la sostenibilidad de la deuda se ilustra con la ayuda de aritmética muy sencilla. La deuda (D) acumulada en el año *t* por el Gobierno corresponde a la deuda en el año anterior (*t-1*) más el pago de intereses (*r*) más el aumento en el endeudamiento en el año *t*. El aumento en el nivel de deuda no es otra cosa que la diferencia entre los gastos (sin intereses) e ingresos en el año *t*. Es decir:

$$D_t = D_{t-1}(1+r_t) + G_t - T_t.$$

Donde *r* representa el promedio ponderado de las diferentes tasas de interés aplicadas a las diferentes clases de deuda según acreedores, plazo, etc., *G* son los gastos generales (excluyendo los pagos de intereses y amortizaciones), y *T* son los ingresos del Gobierno. La diferencia entre *G* y *T* corresponde al déficit o superávit primario.

Si dividimos ambos lados de la ecuación por el producto (PIB) en el año *t*, tenemos:

$$\frac{D_t}{PIB_t} = \frac{D_{t-1}(1+r_t) + G_t - T_t}{PIB_t}$$

$$d_t = \frac{D_{t-1}(1+r_t)}{PIB_t} + def_t,$$

Donde $d_t = \frac{D_t}{PIB_t}$ es la deuda pública y $def_t = \frac{G_t - T_t}{PIB_t}$ es el déficit primario, ambos como porcentaje del PIB. Si multiplicamos y dividimos por el producto en el año *t*-1:

$$d_t = \frac{D_{t-1}(1+r_t)}{PIB_t} * \frac{PIB_{t-1}}{PIB_{t-1}} + def_t .$$

Reemplazamos $\frac{D_{t-1}}{PIB_{t-1}} = d_{t-1}$, y si g es el crecimiento de la economía, entonces $\frac{PIB_t}{PIB_{t-1}} = 1+g$, con lo que llegamos a la expresión final que representa la dinámica de la deuda pública:

$$d_t = \frac{d_{t-1}(1+r_t)}{(1+g)} + def_t .$$

Según esta ecuación, aumentos de la tasa de interés o en el déficit primario generan incrementos en la deuda (como proporción del PIB), mientras que aumentos de la tasa de crecimiento de la economía llevan a disminuciones en el nivel de endeudamiento. Lo anterior parece lógico: si el Gobierno tiene que pagar más intereses, o si su déficit es mayor necesitará contratar una mayor deuda para financiarse. Por el contrario, si la economía crece aumentan los ingresos fiscales y el Estado podrá reducir su nivel de endeudamiento.

Este simple ejercicio aritmético sirve para determinar cuál es el superávit primario requerido para estabilizar la deuda pública en un determinado nivel (digamos 50% del PIB), dadas una tasa de interés (digamos 10%) y una economía creciendo al 5% por año. La respuesta es 2,38% del PIB, que no dista mucho de lo observado en el *Cuadro 6.1*, para el SPC. En otras palabras, dados estos niveles de crecimiento y tasas de interés, la deuda pública colombiana, pese a ser elevada, parece sostenible.

Fuente: Blanchard (1990) y Végh y Talvi (1998).

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *aranceles*
- ✓ *base gravable*
- ✓ *base tributaria*
- ✓ *bienes meritorios*
- ✓ *bienes no excluyentes*
- ✓ *bienes no rivales*
- ✓ *bienes públicos*
- ✓ *déficit fiscal*
- ✓ *descentralización administrativa*
- ✓ *descentralización fiscal*
- ✓ *elusión*
- ✓ *equidad horizontal*

- ✓ *equidad vertical*
- ✓ *evasión*
- ✓ *externalidades*
- ✓ *federalismo fiscal*
- ✓ *impuesto a la renta*
- ✓ *impuesto al patrimonio*
- ✓ *impuesto al valor agregado (IVA)*
- ✓ *impuestos directos*
- ✓ *impuestos indirectos*
- ✓ *impuestos regresivos*
- ✓ *incidencia*
- ✓ *infraestructura*
- ✓ *participaciones municipales*
- ✓ *primas de riesgo país*
- ✓ *productividad del impuesto*
- ✓ *rentas de destinación específica*
- ✓ *Sistema General de Participaciones*
- ✓ *superávit o déficit primario*
- ✓ *tasa impositiva*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

I. Responda las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las dos características particulares de los bienes públicos? ¿En qué se diferencian de los bienes meritorios?
2. ¿Conoce un ejemplo real de una externalidad positiva en la economía colombiana? Explique por qué es un buen ejemplo.
3. Explique las tres definiciones alternativas del sector público (GNC, SPNF y SPC).
4. ¿Cuál es la diferencia principal entre los impuestos directos e indirectos? Dé tres ejemplos de impuestos directos y tres de impuestos indirectos.
5. ¿De qué depende que un impuesto sea progresivo o regresivo?
6. ¿Por qué el impuesto a la renta en Colombia sufre de serios problemas de equidad horizontal y vertical? ¿Qué otros problemas potenciales tiene este impuesto?
7. ¿Qué papel cumple el Congreso de la República en la definición del Presupuesto General de la Nación?
8. ¿En qué casos se recomienda utilizar rentas de destinación específica?

9. ¿Qué ventajas y desventajas tienen en la práctica los préstamos de la banca multilateral?

II. Elabore un ensayo con opiniones de diversos profesionales de la economía respecto al sistema tributario en Colombia.

III. Elabore un ensayo con opiniones de diversos profesionales de la economía respecto al gasto público en Colombia.

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

Para una visión histórica, puede consultarse el documento de Roberto Junguito y Hernán Rincón (2004), "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", disponible en http://www.banrep.gov.vo/documen/ftp/borra318.pdf.

Los documentos de la Misión del Ingreso Público de Fedesarrollo (2003), recopilados en Bird *et al.* (2006), así como el trabajo de Mauricio Cárdenas y Valerie Mercer-Blackman (2006) presentan un análisis actualizado del sistema tributario colombiano.

Por el lado del gasto, una referencia obligada es el *Informe* de la Comisión de Racionalización del Gasto Público (1998). Otra muy buena fuente es el libro de Sergio Clavijo (1998). Buena parte del análisis reciente sobre la problemática fiscal enfatiza la dimensión política. Entre los trabajos que utilizan este enfoque se encuentran Echeverry *et al.* (2004), Wiesner (2004) y Cárdenas, Junguito y Pachón (2006).

La sostenibilidad de la deuda pública es analizada por Carrasquilla (2004) y Arbeláez *et al* (2006). Los artículos sobre temas fiscales publicados en la revista *Coyuntura Económica 35 Años* (diciembre de 2005), así como las ponencias de los ministros de Hacienda del período 1998-2006, publicadas en el libro *Reformas fiscales* 1998-2006: *La visión de sus protagonistas*, de Fedesarrollo (2006), también ofrecen una visión actualizada de la situación fiscal del país.

Por su parte, la revista *Ensayos sobre Política Económica*, del Banco de la República, publicó dos ediciones especiales en 2004 sobre temas fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Olga Lucía y Richard M. Bird. 2006. "El dilema de la descentralización en Colombia", en Bird, Richard M., James M. Poterba y Joel Slemrod, editores. *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Arbeláez, María Angélica, Nouriel Roubini y María Lucía Guerra. 2006. "Interacciones entre el manejo de deuda pública y su dinámica y sostenibilidad: Teoría y aplicación al caso colombiano", en Bird, Richard M., James M. Poterba y Joel Slemrod, editores. *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Atkinson, Anthony y Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill Book Co.

Ayala, Ulpiano y Roberto Perotti. 2002. "El proceso presupuestal colombiano", en Alberto Alesina, editor. *Reformas institucionales en Colombia*. Editorial Alfaomega, Bogotá.

Blanchard, Olivier. 1990. "Suggestions for a new set of fiscal indicators". OECD Department of Economics and Statistics. *Working Paper*, No. 79.

Bird, Richard M., James M. Poterba y Joel Slemrod. 2006. *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Cárdenas, Mauricio y Valerie Mercer-Blackman. 2006. "Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad". *Cuadernos de Fedesarrollo*, 19. Bogotá.

Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2006. "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution". Inter-American Development Bank. Latin American Research Network. *Research Network Working Paper*, No. R-508.

Cárdenas, Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera. 2006. "La economía política del proceso presupuestal en Colombia", Fedesarrollo, *Working Paper* 31, Bogotá.

Cárdenas, Mauricio, Alejandro Gaviria y Marcela Meléndez. 2006. "La infraestructura de transporte en Colombia". *Cuadernos de Fedesarrollo*, 17. Bogotá.

Carrasquilla, Alberto. 2004. "Sostenibilidad de la deuda pública". *Debates Coyuntura Económica*, 54.

Clavijo, Sergio.1998. *Política fiscal y Estado en Colombia*. Universidad de Los Andes y Banco de la República.

Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. 2004. "La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documentos CEDE, Universidad de Los Andes-CEDE.

Gordon, Roger y Wei Li. 2005. "Tax Structure in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation". *NBER Working Paper*, No. 11661.

Junguito, Roberto y Hernán Rincón. 2004. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia". *Borradores de Economía*, Banco de la República, Bogotá.

Mankiw, Gregory. 2004. *Macroeconomía*, 4ª edición. Antoni Bosch, Editor, S.A.

Musgrave, Richard y Malcolm Gillis. 1971. *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge, Mass.: Harvard Law School International Tax Program.

Parthasarathi, Shome. 1999. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". *IMF Working Paper*. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.

Rincón, Hernán, Ramos Jorge e Ignacio Lozano. 2004. "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones". *Borradores de Economía*. Banco de la República, Bogotá.

Rutherford, Thomas, Miles Light y Felipe Barrera. 2006. "Equidad y eficiencia de costos de incrementar los ingresos impositivos en Colombia", en Bird, Richard M., James M. Poterba y Joel Slemrod, editores. *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Stiglitz, Joseph E. 1995. *Economía del sector público*. Antoni Bosch Editor, S.A.

Végh, Carlos y Talvi, Ernesto. 1998. "Fiscal policy sustainability: A basic framework". CERES. Documento de trabajo.

Wiesner, Eduardo. 2004. "El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después". Documentos CEDE. Universidad de Los Andes-CEDE.

DINERO, PRECIOS Y TASA DE CAMBIO

CAPÍTULO 7

OBJETIVOS

Dar a conocer el concepto de dinero.

Identificar las funciones del dinero en la economía.

Explicar el origen y determinantes de la oferta y la demanda monetaria.

Introducir la tasa de interés y la tasa de cambio como precios fundamentales en la economía.

Explicar los instrumentos y los objetivos de las políticas monetaria y cambiaria.

Analizar el comportamiento histórico del dinero, los precios y la tasa de cambio en Colombia.

CONTENIDO

7.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo abordamos la problemática del dinero y su relación con los precios. Estudiamos en detalle dos precios fundamentales: la tasa de interés (que es el precio del dinero a través del tiempo) y la tasa de cambio (que es el precio del dinero de un país en términos de la moneda de otro país).

En el Capítulo 2 mencionamos que para calcular el valor de la producción del país es necesario multiplicar cada uno de los bienes y servicios producidos en la economía por su respectivo precio. Implícitamente, al hablar de precios y del valor del PIB medido en pesos nos referimos al dinero, pero no nos detuvimos a pensar de dónde sale y qué papel juega en la economía. Como veremos en este capítulo, el **dinero** ocupa un lugar protagónico:

Como dijo D.H. Robertson, en su libro clásico *Moneda* en 1922, el sistema monetario es como un órgano interno: si funciona bien no debemos pensar mucho en él, pero si algo anda mal es difícil pensar en algo más.

El dinero sirve como:
- Unidad de cuenta
- Medio de pago
- Depósito de valor

El dinero cumple tres funciones principales. En primer lugar sirve como *unidad de cuenta* para expresar los precios, lo que facilita su comparación. En segundo lugar, se utiliza como *medio de pago* para realizar transacciones. Ésta es una convención sumamente útil pues permite que haya mucho más intercambio del que existiría en una economía basada en el trueque. En tercer lugar, sirve como *depósito de valor*, lo que implica que las personas pueden guardar su riqueza en forma de dinero (*Recuadro 7.1*).

7.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

Desde finales del siglo XIX, pero especialmente en el siglo XX, el manejo del dinero le corresponde a instituciones especializadas, denominadas bancos centrales. Estas instituciones, cuyos antecedentes se remontan a finales del siglo XVII cuando se crearon el Banco de Inglaterra y el Riksbank en Suecia, surgieron en muchos casos como respuesta al caos que experimentaron muchos países -entre ellos Colombia- cuando se multiplicaron sin control las entidades con capacidad de emitir dinero. En muchos países también resultó atractivo centralizar el manejo de las reservas de oro y otros metales, así como facilitar el sistema de pagos[1].

1 Los bancos centrales son indispensables para el funcionamiento del sistema de pagos a través del llamado "canje" de recursos de un banco a otro (que surge cuando se depositan cheques en un banco que provienen de cuentas en otro banco). Aunque éste no es el caso en Colombia, en algunos países los bancos centrales también se encargan de la regulación y supervisión de la operación de los bancos. Como vemos en el próximo capítulo, en Colombia esta función le corresponde a la Superintendencia Financiera.

Recuadro 7.1

ORÍGENES DEL DINERO

La historia de la humanidad está llena de ejemplos de mercancías utilizadas como dinero: desde los dientes de ballena en las islas Fidji, hasta los cigarrillos en los campos de concentración en la Segunda Guerra Mundial, pasando por los granos de cacao y la sal en América antes de la llegada de los españoles.

Aunque se sabe que desde el año 2000 a. de C. se usaba el dinero metálico como medio de cambio, fue solo hasta el siglo VII a. de C. cuando los griegos comenzaron a acuñar monedas estandarizadas y certificadas, para resolver muchos de los problemas asociados con la utilización de mercancías que, por ser perecederas o de difícil transporte, no tenían las propiedades adecuadas para ser un medio de pago y depósito de valor eficiente.

El uso de las monedas metálicas se popularizó rápidamente y el *dracma ateniense* -cuyo contenido de plata se mantuvo prácticamente inalterado hasta el siglo III a. de C.- se convirtió en la moneda predominante en la antigüedad. Ya durante el imperio romano comenzó a utilizarse el oro, aunque el contenido de metal precioso por moneda comenzó a reducirse. Los precios de las mercancías expresados en monedas comenzaran a subir, dando origen a lo que hoy conocemos como inflación.

Muchos siglos después, el Viejo Mundo experimentó un episodio inflacionario de gran importancia cuando se descubrieron las minas de oro y plata en América. La gran cantidad de oro y plata que llegó a Europa se tradujo en un incremento en la disponibilidad de monedas, lo que hizo que éstas perdieran valor.

El papel moneda, tal y como lo conocemos hoy, se popularizó a finales del siglo XVIII. En un comienzo, se trataba de papeles que certificaban que alguien tenía depositada una determinada cantidad de oro o plata, redimible a la presentación del certificado. Estos papeles eran emitidos por quienes acuñaban las monedas y, posteriormente, por los *bancos*[2] que las guardaban. Con el tiempo, la emisión de billetes pasó a ser una prerrogativa del Estado, pues en no pocas ocasiones los tenedores de los billetes acudieron a retirar los metales preciosos para descubrir que no existía tal respaldo.

A mediados del siglo XIX se generalizó el uso del patrón oro. Bajo este sistema, los billetes y monedas eran convertibles a oro a una paridad fija (es decir, un peso equivalía a una cantidad fija de oro). Al estallar la Primera Guerra Mundial, los países suspendieron la convertibilidad y el sistema colapsó. A finales de la Segunda Guerra Mundial, el Acuerdo de Bretton Woods dio origen a un nuevo sistema en el que las principales monedas estaban respaldadas por el dólar estadounidense. En 1971, los Estados Unidos suspendieron la convertibilidad del dólar en oro.

Desde entonces, el mundo ha vivido bajo un sistema conocido como dinero fiduciario, en el que los billetes y monedas no conllevan ningún valor intrínseco (en oro, plata u otra mercancía), diferente del ser aceptados por otros agentes como medio de pago. Es decir, es un sistema basado en la confianza, tal y como ocurría hace miles de años con los discos de piedra en la isla Yap, algunos de los cuales estaban depositados en el fondo del mar.

2 En el próximo capítulo estudiamos en detalle las funciones de los bancos. Por ahora simplemente diremos que son entidades encargadas de captar depósitos del público y otorgar préstamos. Etimológicamente, la banca era el sitio donde los cambistas ponían las monedas que debían pesar para determinar la cantidad de metal precioso que contenían.

Desde su creación en 1923, el Banco de la República ha sido la entidad encargada de emitir el dinero que se utiliza en nuestro país, que como sabemos es el peso colombiano. Ésta es una responsabilidad enorme, pues tanto una cantidad excesiva como un faltante de dinero circulante pueden generar grandes problemas económicos. Por ejemplo:

- Cuando hay un exceso de pesos en circulación, los precios tienden a subir, lo que se conoce como **inflación** (*ver recuadro 7.2*).
- Cuando hay poco dinero se pueden presentar otros problemas como el desempleo y el deterioro de la actividad económica.

De hecho, en los cincuenta años anteriores a la creación del Banco de la República, el sistema existente -que de manera algo imprecisa puede denominarse como "banca libre"- dio origen a una fuerte inestabilidad en la cantidad de dinero y los precios en la economía. Se estima, por ejemplo, que durante la Guerra de los Mil Días (1899-1902) la inflación superó el 100% anual (en 1901 pudo haber llegado a 400%), lo que constituye el único episodio conocido de hiperinflación de la historia económica colombiana.

Antes de entrar en los detalles, es útil mencionar que, aunque en el pasado tener una moneda propia era un asunto de soberanía nacional -al igual que tener un himno y un escudo-, hoy en día muchos países comparten monedas o utilizan las monedas que manejan otros. Los casos más importantes son el euro, que desde 1999 es la moneda que utilizan trece países miembros de la Unión Europea, así como el dólar estadounidense que lo utilizan cerca de diez países, entre ellos Panamá (desde hace más de un siglo), Ecuador y El Salvador (estos últimos desde hace pocos años).

Como veremos a lo largo de este capítulo, compartir monedas tiene ventajas y desventajas. En el caso de Colombia, la opinión mayoritaria es que resulta conveniente tener una moneda propia, por razones puramente económicas que desarrollaremos más adelante.

Esto quiere decir que nuestra moneda se utiliza prácticamente en todas las transacciones económicas en el país, con excepción de aquellos casos, cada día más escasos, en los que opera el trueque, como cuando dos campesinos intercambian productos agrícolas sin utilizar dinero.

De otra parte, para las transacciones económicas internacionales es indispensable que unas monedas puedan intercambiarse por otras. Como el peso colombiano sirve de medio de pago sólo en nuestro país, si un colombiano quiere viajar a los Estados Unidos debe convertir pesos a dólares. Uno de los precios más importantes en cualquier economía es la **tasa de cambio nominal**, que en el ejemplo en cuestión no es otra cosa que el precio del dólar expresado en pesos. Por convención, se omite el apelativo "nominal" para referirse a este concepto.

Recuadro 7.2

EL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y LA INFLACIÓN

El **índice de precios al consumidor** (IPC) es el promedio ponderado de los precios de una canasta de bienes y servicios consumida por un individuo representativo, denominada la *canasta familiar* o *canasta básica*. En el caso colombiano es calculado mensualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Establecer el IPC es un trabajo dispendioso porque es necesario tomar muestras de los precios de diferentes categorías de bienes y servicios, en diferentes ciudades y en varios tipos de establecimientos comerciales. El DANE debe actualizar la ponderación o importancia relativa de los bienes y servicios que se incluyen en la canasta básica, debido a que los patrones de consumo de la población son cambiantes.

Los factores de ponderación vigentes a mediados de 2008 eran:

Grupos de gasto	Peso %
Alimentos	29,5
Vivienda	29,4
Transporte	13,5
Gastos varios	7,9
Vestuario	6,8
Educación	4,9
Salud	4,0
Cultura	3,2
Total	100

La *tasa de inflación* es simplemente el cambio porcentual del IPC. El DANE publica en los primeros días de cada mes el dato de inflación del mes anterior, así como la inflación en los meses transcurridos desde comienzo de año y la inflación durante los últimos doce meses. Este último dato es el más utilizado pues la tasa de inflación se mide por lo general como una tasa anual.

El *Gráfico 7.1* muestra la tasa de inflación anual en Colombia entre 1909 y 2005. Se aprecia un período de fuerte caída en la inflación a principios de la década de los treinta, cuando, a raíz de la Gran Depresión, Colombia atravesó una **deflación** (esto es, una inflación negativa). Este fenómeno fue relativamente generalizado en el mundo debido al cierre de los mercados internacionales de capitales y la caída en el comercio internacional.

En términos generales, la inflación se elevó a lo largo del siglo pasado, hasta que en los años noventa logró reducirse, en parte como resultado de la nueva estructura institucional -que comentamos en el Capítulo 4- bajo la cual el banco central goza de independencia.

Aunque el IPC es la medida más común y frecuente del nivel de precios, no es la única. Existen muchos otros índices, como el deflactor del PIB y el índice de precios al productor (IPP). El deflactor del PIB incluye los precios de todos los bienes y servicios que hacen parte del PIB; esto lo hace más completo que el IPC, que solo incluye bienes de consumo. Sin embargo, la diferencia entre el comportamiento de uno y otro no es muy grande. Por ejemplo, entre 2000 y 2004, el crecimiento promedio anual del deflactor fue 8%, mientras que el del IPC fue 7,07%.

El IPP, también conocido como el **índice de precios al por mayor**, se refiere a los precios de los bienes que se requieren para producir otros bienes. Incluye, por ejemplo, los precios de las materias primas, productos básicos y semiterminados. Se utiliza como un indicador líder del comportamiento futuro

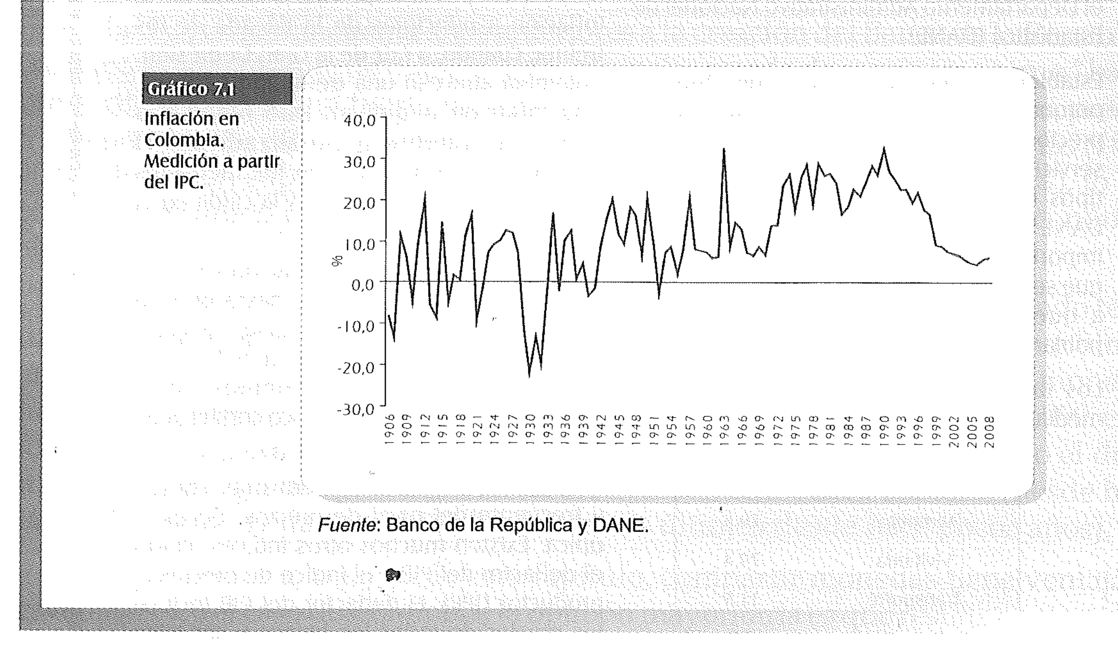
de los precios al consumidor, dado que mide los precios de los bienes en una etapa anterior al consumo final.

Los bancos centrales, por lo general, monitorean medidas de inflación que excluyen los precios de algunos bienes cuya oferta fluctúa por factores coyunturales, como el clima, o aquellos bienes cuyos precios están regulados o controlados por el Estado. Esta medida se conoce como *inflación básica*. El Banco de la República utiliza tanto el indicador del IPC sin alimentos, como el IPC con alimentos, combustibles y servicios públicos.

También existe una medición denominada *inflación núcleo*, la cual elimina de la canasta del IPC total todos aquellos bienes y servicios cuyos precios han sido los más volátiles, durante un período de tiempo determinado. El núcleo 20, por ejemplo, corresponde al IPC total, excluyendo aquellos bienes y servicios más volátiles cuya ponderación acumulada es 20%[3].

Gráfico 7.1

Inflación en Colombia. Medición a partir del IPC.



Fuente: Banco de la República y DANE.

Cuando hay que entregar más pesos por cada dólar, se habla de **depreciación** o **devaluación**, pues el peso pierde valor frente al dólar El fenómeno contrario se conoce como **apreciación** o **revaluación**[4]. También podríamos hablar de la tasa de cambio de pesos por bolívares y, en términos generales, de la tasa de cambio con respecto a cualquier otra **divisa** o moneda extranjera.

3 *Ver* Jaramillo (1999), para una explicación de las diferentes definiciones de la inflación.

4 Por convención, los términos devaluación y revaluación se utilizan para sistemas en los que las autoridades fijan la tasa de cambio, mientras que depreciación y apreciación se utilizan para variaciones en la tasa de cambio producidas por el mercado. Sin embargo, a lo largo del texto los dos términos se utilizan de manera intercambiable.

La TRM tasa de cambio representativa del mercado es un promedio de las tasas a las que se realizan transacciones tanto de venta como de compra de dólares.

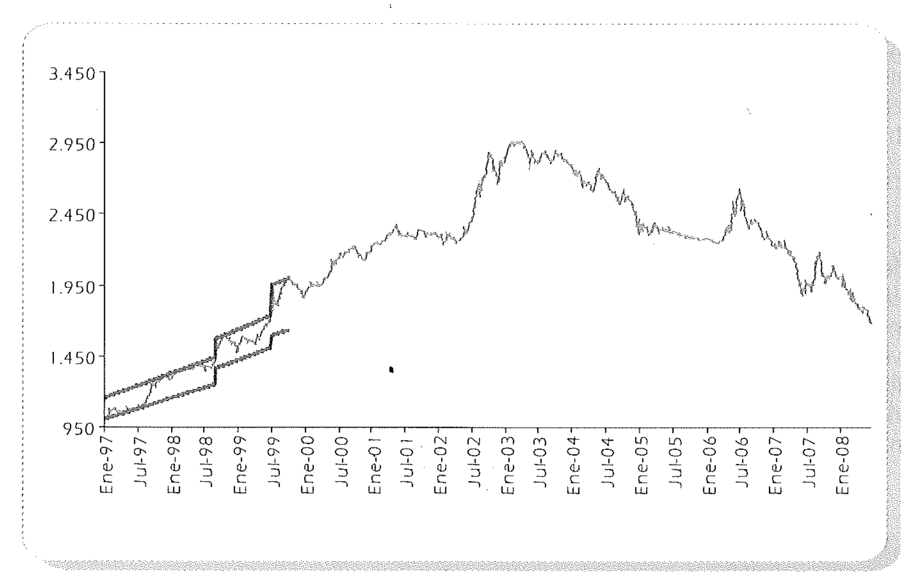
Dada la importancia de las relaciones económicas con el exterior, que estudiamos en el Capítulo 5, la tasa de cambio es una variable trascendental para la economía. Por ello, no es sorprendente que los medios de comunicación informen permanentemente acerca de su comportamiento.

Aunque son dos conceptos relacionados, la inflación y la devaluación reflejan fenómenos diferentes, tal y como se explica en el *Recuadro 7.3*.

El *Gráfico 7.2* presenta la tasa de cambio representativa del mercado (TRM), que es calculada diariamente por la Superintendencia Financiera como un promedio de las tasas a las que se realizan transacciones tanto de venta como de compra de dólares.

Gráfico 7.2

Tasa de cambio nominal, pesos por dólar.



Fuente: Banco de la República.

Muchos diarios económicos reportan además la denominada tasa de cambio 'paralela', que corresponde en parte a transacciones de divisas realizadas en un mercado en el que se 'lavan' los ingresos de dólares provenientes de las exportaciones ilegales, entre ellas las de narcóticos.

También es cierto que en este mercado las transacciones son de menor tamaño y se realizan en efectivo o cheque, lo que crea diferencias en eficiencia frente a las transacciones electrónicas bajo las cuales se determina la TRM.

Recuadro 7.3

LA RELACIÓN ENTRE INFLACIÓN Y DEVALUACIÓN

En una economía abierta existe una relación muy estrecha entre la tasa de cambio y el nivel de precios. Como vimos en los capítulos 2 y 4, una parte de los bienes y servicios que conforman la canasta familiar pueden comercializarse internacionalmente, lo que implica que pueden ser importados o exportados. En estas condiciones, el nivel de precios puede escribirse como un promedio ponderado de los precios de los bienes comercializables (P_c) y los no comercializables (P_n). Es decir, podemos escribir el nivel de precios como:

$$P = s_n P_n + s_c (E \cdot P_c^*)$$

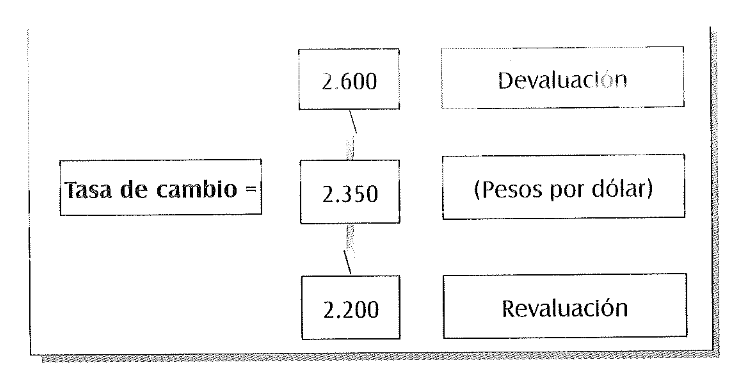
Donde s_c y s_n son el porcentaje de bienes comercializables y no comercializables en la canasta de bienes utilizada, para medir el nivel general de precios. A su vez, los precios de los bienes comercializables en dólares vienen dados por el mercado internacional (P_c^*), que multiplicados por la tasa de cambio nominal (E) arroja el precio en pesos. Así,

$$P = s_n P_n + s_c P_c$$

A partir de esta expresión puede verse que el nivel de precios depende de la tasa de cambio, de manera que cuando aumenta la tasa de cambio, aumentan los precios, aunque la relación no es uno a uno. Esto quiere decir que existe un canal a través del cual la devaluación de la moneda causa inflación. De hecho, si se supone que las ponderaciones s_n y s_c se mantienen constantes, la inflación doméstica (π) se puede escribir como

$$\pi = s_n \pi_n + s_c (d + \pi_c^*)$$

Donde π_n es la inflación de no comercializables, π_c^* es la inflación de bienes comercializables en dólares, y d es la tasa de depreciación o devaluación del peso.



Anteriormente dijimos que el dinero sirve como depósito de valor, o sea que podemos guardarlo para utilizarlo en el futuro. La **tasa de interés** es una de las variables más observadas en una economía. Sus cambios son reportados diariamente por los medios de comunicación debido a que afectan nuestra vida cotidiana. Influyen sobre las decisiones de consumo y ahorro, la inversión de las empresas, la demanda de crédito para adquirir vivienda y la compra de bonos, entre otros. Puesto en términos simples, la tasa de interés es el precio que se paga por un préstamo, expresado como porcentaje del monto del préstamo. Por ejemplo:

Si usted se endeuda en $100.000 y repaga el préstamo con un único pago de $110.000 en un año, la tasa de interés es 10% (0,1 = $10.000/$100.000). La tasa de interés también mide el retorno obtenido al ahorrar. Si usted deposita $100.000 en una cuenta de ahorros que otorga una tasa del 6% anual de rendimiento, al cabo de un año el saldo de su cuenta será $106.000.

Existen, literalmente, cientos de tasas de interés en una economía, las cuales se refieren a diferentes tipos de préstamos o papeles financieros. En el ejemplo que acabamos de mencionar hay dos tasas diferentes:

- La *tasa activa también conocida como de colocación:* es la tasa que cobra un banco por los préstamos que otorga (que son sus activos).

La tasa de interés es el precio que se paga por un préstamo, expresado como porcentaje del monto del préstamo.

- La *tasa pasiva también conocida como de captación:* es la tasa a la que el banco capta ahorros del público (los depósitos que recibe un banco son sus pasivos)

La diferencia entre las dos tasas (4% = 10% - 6%, en el ejemplo antes citado) se conoce como el *margen de intermediación*, que corresponde a los ingresos que recibe el banco por realizar la función de intermediar recursos; es decir, recibir ahorros y otorgar préstamos.

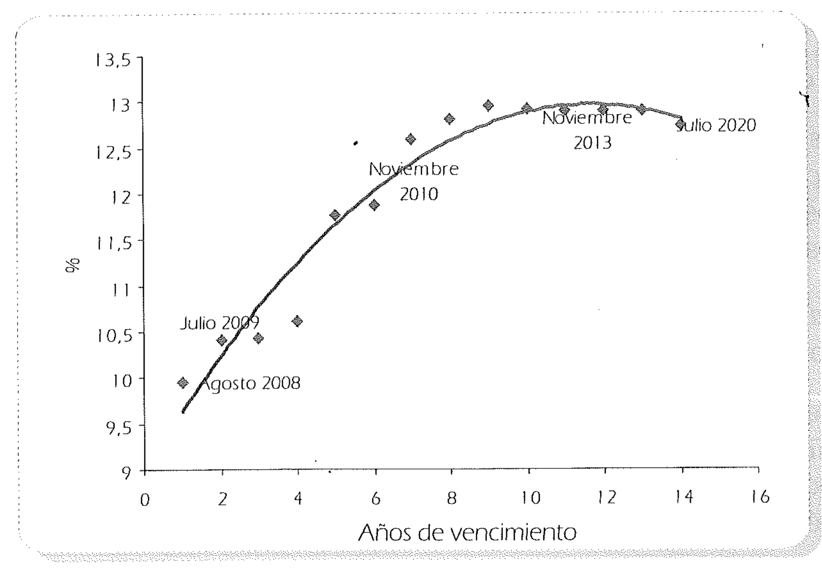
Las dos principales tasas de interés en la economía colombiana son la tasa que pagan los depósitos a término fijo (normalmente noventa días) o tasa *DTF* –que es una tasa pasiva para los bancos– y la tasa de interés que paga el Gobierno por tomar recursos prestados del público, a través de los títulos de tesorería (TES).

La DTF sirve como punto de referencia para la captación de recursos a más largo plazo. Además, muchos préstamos del sector financiero están atados a esta tasa. Por ello, no es sorprendente que las tasas de interés activas estén definidas en términos de las tasa DTF más unos puntos porcentuales.

La tasa de interés depende del plazo o término de los depósitos y préstamos. Por ejemplo, en el caso de los TES hay títulos cuyo vencimiento va desde un día hasta más de diez años. La curva que muestra las tasas de estos papeles para diferentes vencimientos se llama *curva de rendimientos* y, en condiciones normales, tiene pendiente positiva por la sencilla razón de que alguien estará dispuesto a prestar a plazos más largos, siempre y cuando se le reconozca una tasa de interés mayor (*ver Gráfico 7.3*).

A principios de 2008 se introdujo una nueva tasa de interés denominada indicador bancario de referencia (IBR). El obetivo principal del IBR es dar señales sobre la liquidez del sistema monetario y profundizar el desarrollo de los derivados financieros. Para su cálculo, el emisor observa diariamente las tasas de interés pasivas y activas de los ocho bancos comerciales inscritos y obtiene su mediana. La idea es que la tasa refleje el precio al que los bancos están dispuestos a ofrecer o a captar recursos en el mercado monetario.

Gráfico 7.3
Curva de rendimientos de los TES (18 de Junio de 2008)



Fuente: Grupo Aval.

Tasa DTF: es la tasa que pagan los depósitos a término fijo (normalmente noventa días).

Otro punto importante con respecto a las tasas a las que se endeuda el Gobierno –que en teoría tiene el menor riesgo de incumplimiento de sus obligaciones– es que sirven de piso para fijar las tasas a las que los demás agentes económicos pueden endeudarse.

Tasa activa: tasa a la que el banco otorga préstamos.	-	**Tasa pasiva:** tasa a la que el banco capta ahorros.	=	**Margen de intermediación:** ingresos que recibe el banco por captar ahorros y otorgar préstamos.

Una distinción fundamental es la que existe entre tasa de interés nominal y tasa de interés real. La primera es la que mencionamos atrás, es decir, la diferencia porcentual entre el valor de repago de un préstamo y su monto inicial, ambos medidos en pesos. De acuerdo con la definición de Irving Fisher, la tasa de interés real (r) es la diferencia entre la tasa de interés nominal (i) y la inflación esperada (π^e), es decir:

$$r = i - \pi^e$$

Si la inflación esperada para el próximo año es 5% y la tasa de interés (DTF) es 7,5%, la tasa de interés real es entonces 2,5%. Cuando las tasas reales se calculan a partir de la inflación observada, en vez de la esperada, se obtiene la tasa de interés real *ex post*.

La distinción entre la tasa de interés nominal y real es importante porque esta última, al captar el costo real de un préstamo, es un mejor indicador de los incentivos para ahorrar o endeudarse.

Como es de esperar, cuando la tasa de interés real es baja hay más incentivos para endeudarse y menos incentivos para ahorrar.

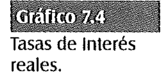
El *Gráfico 7.4* muestra el comportamiento de las tasas de interés real de captación y colocación durante el período 1986-2008. Como se aprecia, las tasas reales han presentado grandes fluctuaciones, lo que ha tenido consecuencias sobre el comportamiento de la economía. Niveles altos de la tasa de interés han estado asociados con disminuciones en el ritmo de la actividad económica, pues las tasas inciden directamente sobre las decisiones de consumo e inversión. La razón es simple:

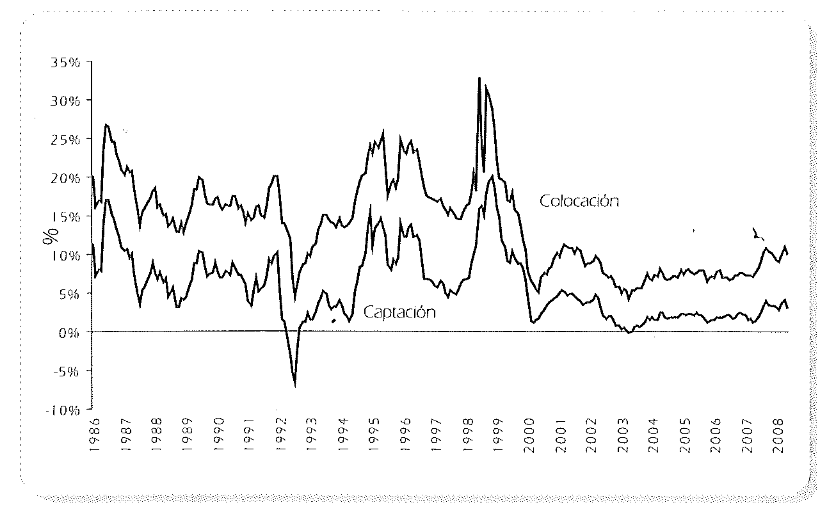
Un consumidor que se endeuda para adquirir un vehículo o un electrodoméstico tendrá que sacrificar consumo en el futuro para repagar el préstamo. Cuanto menos consumo futuro deba sacrificar -es decir, cuanto menor sea la tasa de interés real- mayor será el endeudamiento en el presente. Por ello, cuando las tasas se encuentran en niveles históricamente bajos no es sorprendente que la tasa de crecimiento del consumo y la inversión sea alta.

Este punto es fundamental pues, como veremos más adelante, el banco central utiliza la tasa de interés para regular el nivel de demanda en la economía. Si se desea estimular el gasto por parte de hogares y empresas, bajará las tasas de interés. Por el contrario, las aumentará cuando considere apropiado desacelerar el nivel de consumo e inversión.

Es importante tener en cuenta que los precios, como la tasa de interés y la tasa de cambio, guardan una estrecha relación con la cantidad de dinero en una economía:

Si hay mucho dinero en circulación, probablemente será necesario entregar más pesos por cada dólar (se deprecia la moneda) y habrá una menor valoración de los pesos presentes, en comparación con los pesos futuros (cae la tasa de interés).


Gráfico 7.4
Tasas de interés reales.



Fuente: Banco de la República.

A partir de lo anterior, podemos observar la gran responsabilidad que tiene el Banco de la República, que a través de sus políticas puede influir sobre estas dos variables. Como veremos a lo largo del capítulo, como regla general, la autoridad monetaria enfrenta dilemas de política, porque con frecuencia tiene que escoger

entre influir sobre la tasa de interés o sobre la tasa de cambio. Es decir, no puede determinar ambas variables de manera simultánea.

Con esta perspectiva, abordaremos primero la problemática del dinero, su proceso de creación y la política monetaria. Posteriormente, analizaremos los asuntos relacionados con el manejo de la tasa de cambio, que se denomina política cambiaria.

7.3 OFERTA Y DEMANDA DE DINERO

7.3.1 La oferta monetaria

En su definición más estrecha -conocida como *M1*- el dinero es la suma de efectivo (billetes y monedas) más los depósitos de cuenta corriente en los bancos. La razón es que, en términos prácticos, un cheque girado contra una cuenta corriente es esencialmente equivalente a un billete.

Es válido preguntarse si los depósitos en las cuentas de ahorro o los certificados de depósito a término fijo (conocidos como CDT) son también dinero. Aunque cumplen un papel muy similar, razón por la cual se llaman *cuasidineros*, en algunos casos no están disponibles "a la vista" o, en otras palabras, es necesario cambiarlos por dinero para poderlos usar como medio de pago. Por ejemplo, es necesario trasladar recursos de la cuenta de ahorros a la cuenta corriente para poder girar un cheque. En términos más precisos, esto quiere decir que su **grado de liquidez** es menor.

Sin embargo, el uso generalizado de tarjetas débito y la proliferación de cajeros automáticos ha hecho prácticamente irrelevante la diferencia entre cuentas de ahorro y cuentas corrientes, dado que es muy fácil realizar transacciones a partir de las primeras.

Por ello, el agregado monetario que se conoce como *M2*, que además de *M1* incluye los depósitos de ahorro y los CDT, constituye probablemente la definición más adecuada de dinero. Si a este agregado se le suman los pasivos del sector financiero aún menos líquidos, entre los que sobresalen los depósitos fiduciarios y los bonos del sistema financiero, se obtiene *M3*, que es otra definición de uso frecuente de dinero.

El *Cuadro 7.1* ilustra estos conceptos así como su magnitud en Colombia, a mediados de 2007. Como se aprecia, el efectivo es apenas equivalente a 5,1% del PIB, mientras que la totalidad de *M1* se eleva a 10,1%. Dada la importancia de los depósitos de ahorro y a término fijo, *M2* es muy superior (32,6% del PIB).

Cuadro 7.1 Definiciones de dinero, junio 29 de 2007

Agregado	Definición	Miles de millones de pesos	% del PIB
Efectivo	Billetes y monedas en manos del público	$ 18.193	5,1
M1	Efectivo + depósitos en bancos	$ 36.165	10,1
M2	M1 + cuasidineros	$ 115.662	32,4
M3	M2 + depósitos fiduciados + bonos	$ 138.518	38,8

Fuente: Banco de la República.

Para hacer comparaciones internacionales es útil expresar los agregados monetarios como proporción del PIB. El monto de *M2* en Colombia se elevó en 2002 a 27,4% del PIB, comparable con lo observado en Argentina, Brasil, México y Perú. Sin embargo, la relación *M2*/PIB fue ese año muy superior en países como Chile (40%), y especialmente en Malasia y Tailandia donde es cercana a 100%. Esto implica que la **profundidad financiera** es mucho menor en Colombia que en Chile o los países asiáticos, lo que quiere decir que podríamos utilizar mucho más dinero.

Como vimos en el Capítulo 3, el nivel de profundidad financiera tiene un impacto positivo sobre el crecimiento. Qué tanto se utiliza el dinero depende de muchos factores, entre los que no pueden subestimarse las preferencias del público. En algunos países los agentes demandan más dinero que en otros. Volveremos sobre este tema, una vez entendamos cómo se origina el crédito en una economía.

¿Cómo se crea el dinero?

Ya mencionamos que para la buena marcha de la economía es necesario contar con una cantidad adecuada de dinero. Por eso es tan importante entender cómo se determina la oferta monetaria, quién la controla y qué explica sus cambios.

Para simplificar las cosas, ignoremos por ahora las diferencias entre *M1*, *M2* y *M3*, y supongamos que existe un sólo tipo de depósito bancario, y definamos en la *Ecuación 6.1* la **oferta monetaria** (*M*) como la suma del circulante o efectivo (*C*) más los depósitos (*D*).

$$M = C + D \qquad (7.1)$$

Para entender cómo se origina el dinero nos concentramos en el papel de los bancos comerciales y del banco central que, sin duda, son los protagonistas principales de todo este proceso. El banco central –como entidad encargada de conducir la política monetaria– tiene la facultad de tomar decisiones que afectan el comportamiento de todos los bancos.

El balance del banco central es un buen punto de partida para entender el mecanismo de creación de dinero. La razón es que la suma de los pasivos monetarios del banco central se conoce como la **base monetaria** o dinero base, a partir del cual se origina el dinero tal y como lo definimos en la *Ecuación 7.1*. Veamos por qué:

Los pasivos del banco central incluyen el efectivo en circulación y las reservas bancarias:

La base monetaria o dinero base: es la suma de los pasivos monetarios del banco central. También se puede expresar como los activos menos el patrimonio del banco central.

- **El efectivo** no es otra cosa que los billetes y monedas que circulan, también conocidos como especies monetarias. Se trata de un pasivo porque el banco central está obligado a pagárselo al tenedor (así sea con otros billetes).
- **Las reservas bancarias** son los depósitos que los bancos realizan en el banco central (además del efectivo que cada banco posee en sus bóvedas). Son pasivos porque en cualquier momento pueden pedir su pago y el banco central está en la obligación de hacerlo. Estos depósitos o reservas bancarias en el banco central son de dos clases:

El efectivo son los billetes y monedas que circulan.

Las reservas bancarias son los depósitos que los bancos realizan en el banco central. Son de dos clases: los requeridos u obligatorios y depósitos en exceso de la obligación legal.

- ✧ Las requeridas u obligatorias que, por lo general, corresponden a un porcentaje fijo de los depósitos que cada banco ha recibido del público.
- ✧ Aquellas que los bancos depositan en el banco central, en exceso de su obligación legal.

Para tener un orden de magnitud, en Colombia, a 29 de junio de 2007, la base monetaria fue $26,6 billones (millones de millones), compuesta por $18,2 billones de efectivo y $8,4 billones de depósitos de los bancos comerciales en el Banco de la República.

Los activos del banco central son también de enorme importancia. Si recordamos el principio contable básico según el cual los activos son iguales a los pasivos más

el patrimonio, podemos expresar la base monetaria como los activos menos el patrimonio del banco central.

Los principales activos incluyen:

- Las reservas internacionales.
- Los títulos del Gobierno.
- Los préstamos de redescuento a los bancos comerciales y otras entidades financieras.

Las utilidades del banco central surgen de los intereses que recibe sobre sus activos debido a que prácticamente no paga intereses sobre sus pasivos (por ejemplo, el banco central no paga intereses sobre el efectivo que le "debe" al público).

Ya estamos en condiciones de entender cómo se crea el dinero. El punto de partida es el proceso de creación de reservas bancarias por parte del banco central. En realidad, existen tres mecanismos a través de los cuales el banco central puede hacer esto:

1. Puede comprar bonos o títulos del Gobierno.
2. Puede comprar reservas internacionales.
3. Puede otorgarle préstamos al sistema financiero.

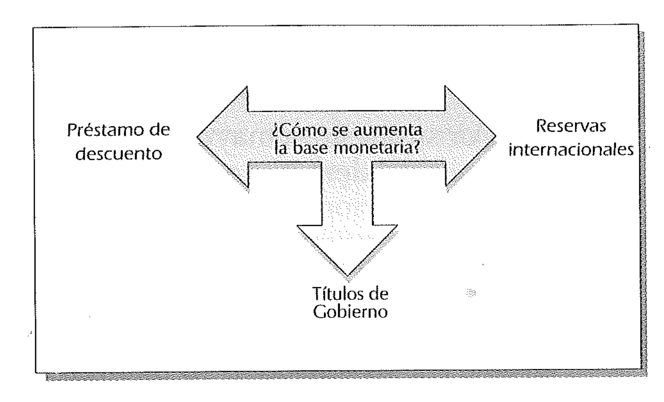
Cuando el banco central compra al Banco *A* un título del Gobierno (llamémoslo TES) por $100, el Banco *A* recibe $100 que luego puede depositar en su cuenta en el banco central. En este caso se da una recomposición en el activo del Banco *A* del rubro inversiones de portafolio (papeles del Gobierno) a favor del rubro reservas bancarias en el banco central. En el caso del banco central, aumenta el activo en $100 (papeles del Gobierno) al igual que el pasivo (reservas bancarias para encaje). El resultado es un incremento de la base monetaria en $100.

Algo muy similar ocurre cuando el banco central compra el equivalente de $100 en dólares que posee el Banco *A* o cuando le otorga un préstamo (conocido como redescuento) por $100 al Banco *A*.

BANCO DE LA REPÚBLICA

Activos	Pasivos
Reservas internacionales	Efectivo
Papeles del Gobierno	Reservas bancarias para encaje
	Préstamos al sistema financiero

Examinemos ahora cómo el incremento en reservas bancarias puede crear depósitos. Supongamos que antes de estas operaciones el Banco *A* tenía el nivel obligatorio de reservas bancarias depositadas en el banco central, de manera que después de cualquiera de estas transacciones tiene un exceso de reservas por $100:



- Ahora, el Banco *A* decide otorgar un préstamo por $100, para lo cual realiza un depósito equivalente en la cuenta corriente del deudor. De esta manera el Banco *A* crea un depósito en cuenta corriente (es decir, crea dinero) por el hecho de haber otorgado un préstamo.
- A su vez, el deudor tomará los recursos de su cuenta corriente para realizar alguna transacción que generará un depósito en una cuenta corriente del Banco *B*.
- El Banco *B* dejará la reserva bancaria obligatoria en el banco central (digamos $10) y prestará o comprará papeles (TES) por $90, que a su vez serán depositados en el Banco *C*.
- El Banco *C*, a su turno, constituirá la reserva bancaria obligatoria en el banco central (digamos $9) y prestará o comprará papeles (TES) por $81, que a su vez serán depositados en el Banco *D*.

El proceso continúa hasta que desaparece el exceso de reservas bancarias para el conjunto del sistema.

Unas simples ecuaciones pueden ayudar a explicar este fenómeno que se conoce como la expansión secundaria. Como vimos, la base monetaria (*B*) está compuesta por los pasivos del banco central; es decir, el efectivo en circulación más los depósitos del sistema financiero en el banco central, también llamados reservas bancarias o **encaje bancario** (*E*). Esto es:

$$B = C + E \qquad (7.2)$$

La base monetaria también puede medirse como los activos del banco central (netos de su patrimonio), que son esencialmente el crédito doméstico neto (*CD*) que otorga y las reservas internacionales netas (*R*) que posee. Es decir:

$$B = CD + R \qquad (7.3)$$

Los bancos comerciales multiplican el dinero base al recibir depósitos y otorgar créditos. Quien recibe un crédito deposita una parte del mismo en una cuenta corriente, con lo que el banco tiene recursos para dar un nuevo crédito. Este proceso podría ser ilimitado, con lo que la multiplicación del dinero base sería infinita. Sin embargo, en la práctica los bancos deben guardar una reserva, llamada encaje, por cada peso recibido en depósito para atender los retiros de las cuentas corrientes. Esta proporción se conoce como *tasa de encaje*.

Por supuesto, a mayor tasa de encaje, menor será la capacidad multiplicativa de los bancos. Además, no todo el dinero que prestan los bancos regresa a sus manos. Una parte se convierte en efectivo, lo que limita la capacidad de expansión secundaria. Es decir, cada ronda de nuevos créditos se hace menor, pues una porción se queda como efectivo en manos del público o como encaje en el banco central.

Tasa de encaje: los bancos deben guardar en el banco central o en sus bóvedas una reserva por cada peso recibido en depósito para atender los retiros de las cuentas corrientes.

Para ver cuánto dinero crean los bancos, es útil analizar la relación entre la oferta monetaria (M) y la base monetaria (B). Al dividir M (*Ecuación 7.1*) por B (*Ecuación 7.2*), se tiene que:

$$\frac{M}{B} = \frac{(C+D)}{(C+E)} \qquad (7.4)$$

Si dividimos en el denominador y el numerador del lado de derecho por D, tenemos

$$\frac{M}{B} = \frac{\left(\frac{C}{D}+1\right)}{\left(\frac{C}{D}+\frac{E}{D}\right)} \qquad (7.5)$$

C/D es la relación deseada por el público entre efectivo circulante y depósitos, y E/D es la tasa de encaje. Si denominamos la primera relación como c y la segunda como e y multiplicamos ambos lados de la ecuación por B, tenemos

$$M = \left[\frac{(c+1)}{(c+e)}\right] * B \qquad (7.6)$$

Esta ecuación nos dice que la oferta de dinero es igual a la base monetaria multiplicada por un factor. La expresión $\frac{(c+1)}{(c+e)}$ se conoce como el **multiplicador bancario o monetario**. Se puede observar, además, que este multiplicador siempre será mayor o igual a uno por el simple hecho de que e es, por definición, menor o igual a uno. A menor e, mayor será el porcentaje de depósitos que pueden prestar los bancos, mayor será el multiplicador monetario y, en consecuencia, mayor será la oferta de dinero.

A su vez, cuanto mayor sea c, es decir, cuanto mayor sea el porcentaje de dinero que el público quiere mantener como efectivo en lugar de depositarlo en los bancos, menor será el multiplicador monetario y, por lo tanto, menor será la oferta de dinero.

Para ilustrar esto con un ejemplo real a junio de 2007, los depósitos totales fueron $120,3 billones, cifra que obtenemos al restar el efectivo de *M3*. Con este dato, podemos calcular la tasa de encaje al dividir la cantidad de depósitos de los bancos comerciales en el Banco de la República por el total de depósitos. Es decir:

$$e = \frac{E}{D} = \frac{8{,}417}{120{,}324} = 0{,}07 = 7\% \qquad (7.7)$$

A su vez, podemos calcular la relación efectivo/depósitos:

$$c = \frac{C}{D} = \frac{18{,}193}{120{,}324} = 0{,}15 = 15\% \qquad (7.8)$$

Entonces el multiplicador monetario, que llamamos m, es

$$m = \left[\frac{(c+1)}{(c+e)}\right] = 5{,}21 \qquad (7.9)$$

Para obtener la oferta monetaria ($138,5 billones), entonces podemos multiplicar la base monetaria ($26,6 billones) por el multiplicador,

$$M = m * B = 5{,}21 * 26{,}6 = 138{,}518 \qquad (7.10)$$

Si miramos de nuevo el *Cuadro 7.1*, podemos observar que el número que acabamos de calcular coincide exactamente con la definición más amplia de dinero, *M3*.

¿Cómo se controla la oferta monetaria?

La base monetaria es el agregado monetario sobre el cual el Banco de la República puede ejercer un control directo. Uno de los principales instrumentos con que cuenta el banco central para controlar la base son las **operaciones de mercado abierto** (OMA). En su versión más simple, las OMA son compras y ventas por parte del banco central de títulos del Gobierno[5].

Las operaciones de mercado abierto (OMA) son compras y ventas por parte del banco central de títulos del Gobierno.

Si el banco quiere inyectar liquidez a la economía compra títulos del Gobierno y si quiere retirar liquidez vende títulos al mercado, caso en el cual recoge dinero en circulación. La compraventa de divisas también afecta la base monetaria. Al comprar divisas pone dinero en circulación, que corresponde también a un incremento en la base monetaria. Al vender divisas retira dinero de circulación.

Otro mecanismo que afecta la base monetaria son los préstamos del banco central a los bancos comerciales, en ejercicio de su función de prestamista de última instancia. Estos préstamos se conocen como redescuentos y significan un aumento en la base monetaria. Por supuesto, el Banco de la República cobra una tasa de interés por estos créditos, denominada tasa de redescuento. Mientras menor sea esta tasa, más recursos solicitarán los bancos comerciales al banco central.

Tasa de redescuento: es la tasa que cobra el Banco de la República por los créditos a los bancos comerciales.

El banco central también tiene a su disposición el manejo de la tasa de encaje, con la que puede tratar de controlar la expansión secundaria de dinero a través de los bancos comerciales. Aunque en el pasado se utilizó activamente esta herramienta, ha entrado en desuso por varias razones:

En primer lugar, el coeficiente de encaje debe fijarse en el nivel que le permita a los bancos atender los retiros de recursos por parte del público, más que en cualquier otra consideración.

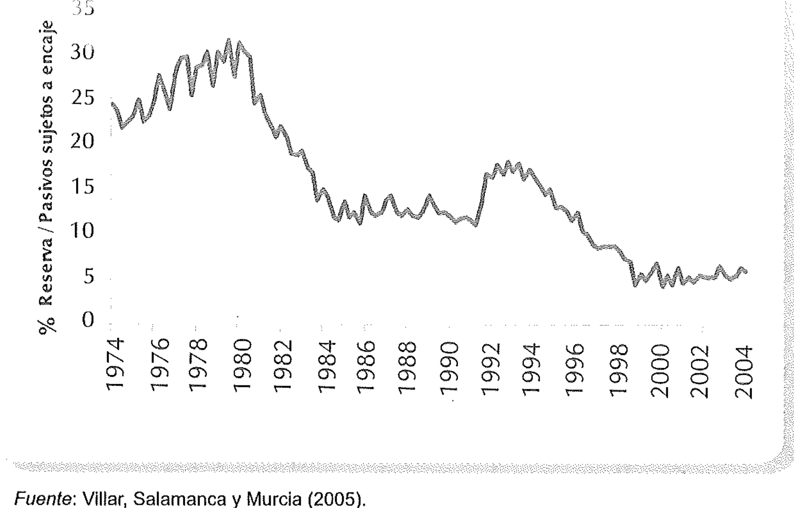
En segundo lugar, como la tasa de encaje no es el único determinante del multiplicador monetario, no es un instrumento que permita gran precisión para controlar la oferta monetaria.

El *Gráfico 7.5* ilustra el comportamiento del encaje promedio, medido como la relación entre el encaje bancario y los pasivos sujetos a encaje:

5 Las OMA tipo repo son compras de títulos con pacto de reventa, que le permiten a la política monetaria un manejo preciso y flexible en el corto plazo. Las OMA en firme son compras de títulos del Gobierno sin pacto de reventa, y sirven para aumentar la base monetaria de manera permanente en función de las necesidades de la demanda de dinero.

Gráfico 7.5

Coeficiente de encaje.



Fuente: Villar, Salamanca y Murcia (2005).

- Como se aprecia, los requisitos de reserva superaron el 30% a finales de los años setenta.
- La fuerte acumulación de reservas internacionales que resultó de la bonanza cafetera (1975-1979) indujo al Banco de la República a controlar la expansión monetaria por medio de la adopción de encajes marginales de 100%, sobre la totalidad de las captaciones (primero a finales de 1975 y luego entre 1977 y 1980).
- A comienzos de los años ochenta, se eliminó este elevado encaje marginal y se redujo el encaje ordinario, lo que llevó el coeficiente de encaje promedio a 11% a finales de 1984, nivel que se mantuvo relativamente estable durante el resto de la década.
- En 1991, ante las fuertes entradas de capitales extranjeros, se reintrodujo el encaje marginal de 100%, lo que elevó nuevamente el encaje promedio a 18% en 1992.
- Desde 1993, la Junta Directiva del emisor ha mantenido una política de reducción de encaje, cuyo nivel actual es uno de los más bajos en términos históricos. Sin embargo, en mayo de 2007 tomó la decisión de adoptar un requisito de encaje marginal (es decir, el encaje sobre los depósitos y captaciones por encima de determinado nivel), que se elevó hasta 40% con el fin de frenar el crecimiento del crédito.

- A mediados de 2008 el banco central decidió sustituir el encaje marginal por un encaje ordinario promedio de 10%.

En resumen, la oferta monetaria depende del Banco de la República, de los bancos comerciales y de las preferencias del público. El Banco de la República fija la base monetaria a través de la compraventa de divisas, de la compraventa de TES y del redescuento. Los bancos comerciales crean dinero por medio de los créditos que otorgan, lo que a su vez depende de la tasa de encaje, fijada por el banco central, y de las preferencias del público entre efectivo y depósitos en un banco.

7.3.2 La demanda de dinero

En la introducción mencionamos que una de las razones por las cuales los individuos demandan dinero es su necesidad de utilizarlo como medio de pago. Es decir, los individuos desean tener dinero para poder realizar transacciones. Obviamente, cuantas más transacciones se realicen, mayor será la necesidad de dinero del público. A su vez, mientras más altos sean los precios, se requerirá una mayor cantidad de dinero. Por estas dos razones, la **demanda de dinero** para realizar transacciones guarda una relación con la producción real en la economía y el nivel general de precios.

Sin embargo, el tener dinero también conlleva costos pues implica sacrificar la posibilidad de tener esos recursos invertidos en bonos -como los TES- que tienen un rendimiento muy superior al que otorgan los bancos por los depósitos. Por ello, a mayor tasa de interés, mayor será el costo de oportunidad de tener dinero. Todos estos elementos llevan a concluir que la demanda de dinero aumenta cuanto mayor sea el PIB real y mayores sean los precios, y disminuye cuanto mayor sea la tasa de interés de los bonos.

Dado que el dinero es también reserva de valor, es de esperar que el público prefiera guardar su riqueza en forma de dinero cuanto menor sea el retorno esperado de otros activos, como los dólares, las acciones o los activos no financieros como la finca raíz.

En síntesis, la demanda nominal de dinero -es decir, la cantidad de dinero en efectivo más depósitos que desean tener las personas- depende en forma positiva de los precios y del PIB real, y en forma negativa de la tasa de interés. Esta relación se puede expresar de la siguiente manera:

$$M^D = P * L(i, Y) \qquad (7.11)$$

Donde M^D es la cantidad demandada de dinero, P es el nivel general de precios (*ver Recuadro 6.2*), i es la tasa de interés sobre los bonos, Y es el PIB real y $L(i,Y)$ es una función cuyo valor aumenta cuando cae i o cuando aumenta Y.

La demanda real de dinero o M^D/P es una función que depende en forma positiva del PIB real y en forma negativa de la tasa de interés. Se escribe como:

$$\frac{M^D}{P} = L(i, Y) \qquad (7.12)$$

Las estimaciones hechas para Colombia indican que la elasticidad de la demanda de saldos monetarios reales con respecto al PIB real es cercana a 1, lo que quiere decir que si la economía crece 1%, el público requiere un incremento equivalente en la cantidad de saldos reales. En el caso de la tasa de interés se calcula una semielasticidad cuyo valor es igual a -1, lo que significa que si la tasa de interés sube en un punto porcentual, la demanda de saldos reales cae en 1%.

7.3.3 Equilibrio en el mercado de dinero

La condición de equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero puede expresarse de manera simple a partir de las *ecuaciones* (7.9), para la oferta de dinero y (7.10) para la demanda de dinero:

$$M^D = M^S \qquad (7.13)$$

$$P * L(i, Y) = m * B \qquad (7.14)$$

El lado izquierdo de la ecuación representa la demanda de dinero y el lado derecho la oferta. Como la oferta está en buena parte determinada por las decisiones del banco central, la demanda debe ajustarse para establecer el equilibrio. Más concretamente, la tasa de interés o costo de oportunidad del dinero, los precios y el producto son las variables encargadas de conducir la demanda de dinero hacia el equilibrio.

> La tasa de interés o costo de oportunidad del dinero, los precios y el producto son las variables encargadas de conducir la demanda de dinero hacia el equilibrio.

Si el banco central decide incrementar la oferta monetaria, el equilibrio en el mercado monetario se restablecerá bien sea por un incremento de los precios, por una disminución en las tasas de interés (para inducir a los individuos a demandar más dinero y menos bonos), o por un incremento en el producto. Cuál de estos

factores lidera el ajuste de la demanda depende de las circunstancias específicas de la economía.

Otra forma de visualizar el ajuste en el mercado monetario proviene de la ecuación cuantitativa del dinero, que es una identidad que iguala la oferta y la demanda de dinero. Esta identidad puede expresarse como:

$$MV \equiv PY \qquad (7.15)$$

Donde M es la cantidad de dinero, V es la velocidad de circulación del dinero, P es el nivel de precios y Y es la producción. Hasta ahora, hemos definido la cantidad de dinero, el nivel de precios y la producción, que corresponde al producto interno bruto del que hablamos en el Capítulo 2.

La velocidad de circulación del dinero es el número promedio de veces que se utiliza un peso para comprar los bienes y servicios que se producen durante un determinado período de tiempo en la economía.

La velocidad de circulación del dinero se define como el número de veces que rota el dinero para hacer las transacciones correspondientes a la compra del producto, durante un determinado período de tiempo. Por ejemplo, en 2007, en promedio, cada peso que hace parte de $M1$ se utilizó para realizar diez transacciones (esto es lo que resulta de dividir el PIB nominal por $M1$), mientras que en 1960 se utilizó para realizar siete transacciones.

La innovación financiera explica por qué es posible realizar un mayor número de transacciones con una menor cantidad de dinero. La existencia de cajeros automáticos, banca por teléfono y computador, y compras por Internet, hacen cada día menos necesario mantener efectivo y depósitos en las cuentas corrientes.

Lo que dice la ecuación cuantitativa es que, durante un período determinado, la cantidad de dinero multiplicada por el número de veces que rota equivale al valor de la producción. Puesto en otros términos, el dinero que circula puede ser una fracción del valor de la producción. Es decir:

$$M \equiv kPY \qquad (7.16)$$

Donde k es el inverso de la velocidad de circulación. Si se supone que la velocidad de circulación y el producto no cambian, la ecuación cuantitativa -que es una identidad- se convierte en una teoría que relaciona el dinero con los precios.

En términos de la representación de la *Ecuación (7.13)*, esto equivale a decir que la demanda de dinero no depende de la tasa de interés y que el producto es constante, razón por la cual el equilibrio en el mercado monetario se restablece exclusivamente mediante cambios en los precios. Esencialmente, lo que dice esta teoría, denominada **teoría cuantitativa**, es que a mayor cantidad de dinero, mayores los precios. Aunque en la práctica la relación entre el crecimiento del dinero y la inflación no es inmediata -debido a que ni la velocidad de circulación ni el producto son constantes- no cabe duda que en el largo plazo la inflación es un fenómeno monetario.

La teoría cuantitativa dice que a mayor cantidad de dinero mayores los precios.

Es decir, cuando hay más dinero que trata de comprar el mismo producto, no hay alternativa diferente a que suban los precios.

¿Por qué se percibe la inflación como uno de los principales problemas económicos? Para muchas personas, especialmente de ingresos bajos, la inflación es un verdadero problema porque reduce la capacidad adquisitiva de los salarios. Además, la inflación genera incertidumbre acerca del nivel futuro de los precios, lo que frena la inversión y, por ende, el crecimiento.

De otra parte, un nivel alto de inflación reduce el estímulo al ahorro y aumenta los incentivos a endeudarse, con consecuencias desfavorables para el desarrollo del sistema financiero. Finalmente, como vimos en el Capítulo 5, la inflación implica pérdida de competitividad frente al exterior, limita las exportaciones y estimula las importaciones.

Como dice Milton Friedman, premio Nobel de Economía, "la inflación es el único impuesto que puede ser aplicado sin necesidad de legislar".

A partir de la ecuación cuantitativa del dinero también puede verse que si la cantidad de dinero en la economía es menor que la necesaria, se puede afectar negativamente la producción. El mecanismo es el siguiente: si la cantidad de dinero en la economía no es la suficiente, los consumidores demandan menos bienes y servicios, y como los precios son, por lo general, inflexibles a la baja, las empresas deben reducir su producción.

No obstante, es importante mencionar que desde el origen mismo de la ciencia económica se ha discutido acerca de la capacidad que tiene el dinero para afectar variables económicas reales, como el producto interno bruto. La **neutralidad del dinero** es una proposición de la teoría cuantitativa -descrita arriba y que se remonta a los escritos de David Hume a mediados del siglo

La **neutralidad del dinero** es una proposición de la teoría según la cual la cantidad de dinero sólo afecta el nivel general de precios, y no el nivel de producción real.

XVIII– según la cual la cantidad de dinero solo afecta el nivel general de precios y no el nivel de producción real.

Según la anterior proposición, los individuos no sufren de **ilusión monetaria**; es decir, un cambio en la cantidad de dinero no afecta la demanda que ejercen por un bien determinado. El único efecto de un incremento en la cantidad de dinero es un incremento proporcional en todos los precios de la economía, de manera que la demanda por cada bien en particular permanece inalterada.

De acuerdo con la visión keynesiana, un incremento en la oferta de dinero puede estimular el crecimiento de la economía.

En la práctica, sin embargo, la evidencia no es favorable a este postulado, especialmente en el corto plazo. La piedra angular de la teoría monetaria propuesta por John Maynard Keynes es precisamente que en una situación de desempleo, un aumento en la cantidad de dinero no necesariamente se traduce en un aumento proporcional en los precios. Por ello, de acuerdo con la visión keynesiana, un incremento en la oferta de dinero puede estimular el crecimiento de la economía.

En palabras de Milton Friedman, miembro prominente de la escuela monetarista y premio Nobel de Economía, "En el corto plazo, que puede ser tanto como cinco o diez años, cambios monetarios afectan primordialmente el producto. A lo largo de décadas, de otra parte, la tasa de crecimiento monetaria afecta primordialmente los precios" (1970, pp. 23-4).

Robert Lucas planteó la no neutralidad del dinero. Según su enfoque sólo los cambios en la cantidad de dinero que no son anticipados por los agentes tienen efectos reales, mientras que los cambios anticipados solo afectan los precios.

La no neutralidad del dinero fue brillantemente racionalizada por el también premio Nobel Robert Lucas. Según Lucas, los individuos no logran determinar si el cambio en el precio de un bien individual es un cambio en el precio de ese bien únicamente (en cuyo caso se trata de un cambio en su precio relativo, que puede afectar las cantidades demandadas o producidas), o un cambio en todos los precios de la economía (en cuyo caso se trata de un aumento en el nivel general de precios, que no afecta la demanda de ese bien en particular):

> La implicación concreta de este enfoque es que si el cambio en la cantidad de dinero es anticipado, los agentes saben que afectará los precios de todos los bienes por igual, en cuyo caso no tendrá efectos reales. Si el cambio en la cantidad de dinero es inesperado, los agentes no saben con certeza de qué se trata y tenderán a reaccionar con cambios en la producción y el empleo, pensando que ha habido un cambio en los precios relativos de los bienes que ellos elaboran, cuando en realidad se trata de un cambio en el nivel general de precios.

Independientemente de esta discusión teórica, las autoridades monetarias en la gran mayoría de países consideran que sus decisiones pueden afectar el comportamiento de la producción en el corto plazo. De hecho, no en pocos casos tratan de estabilizar el ciclo económico –es decir, de reducir las fluctuaciones en el producto– además de mantener la inflación bajo control. El manejo anticíclico, o en contra del ciclo, es aquel mediante el cual se adopta una postura expansionista para estimular la economía cuando se encuentra por debajo de su potencial de crecimiento.

Al inducir una expansión en los agregados monetarios, cae la tasa de interés para restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero. Esto puede llevar a algunos hogares a aumentar su nivel de consumo y a algunas empresas a iniciar proyectos de inversión.

De otra parte, cuando la demanda agregada supera la oferta potencial de bienes y servicios, las autoridades pueden decidir restringir la cantidad de dinero para 'enfriar' la economía.

Como veremos más adelante, en países en desarrollo, expuestos a fuertes choques en los movimientos de capitales, no es fácil adoptar una política monetaria anticíclica. Por el contrario, la evidencia indica que en muchos casos ha tendido a ser procíclica.

Este manejo de la cantidad de dinero y la tasa de interés pone de presente que las decisiones de política monetaria no solo tienen en cuenta la inflación, sino también el estado general de la economía y sus perspectivas. Como veremos más adelante, desde un punto de vista operativo, existen diversas maneras de implementar la política monetaria.

Una posibilidad, preferida por décadas por las autoridades monetarias de muchos países, es fijar la oferta monetaria. En ese caso, la tasa de interés fluctúa –con frecuencia con gran volatilidad– para lograr el ajuste entre la oferta y la demanda de dinero.

Recientemente, un número importante de naciones –entre ellas Colombia– han optado por fijar la tasa de interés en un nivel deseado y suministrar todo el dinero o liquidez que sea demandado por el mercado a esa tasa.

7.4 POLÍTICA CAMBIARIA

El mercado cambiario es también de gran importancia para la economía, porque en él se determina la tasa de cambio. Si se mantiene todo lo demás constante, una depreciación o devaluación de la moneda de un país abarata sus productos para los extranjeros y encarece las importaciones. Lo contrario ocurre con la apreciación, que,

como vimos, es un incremento en el precio de la moneda doméstica en términos de la moneda extranjera.

En el caso particular del dólar, su oferta y demanda determinan su precio.

La oferta de dólares está dada por las exportaciones de bienes y servicios, los ingresos provenientes de los créditos contratados con el exterior, la inversión extranjera y las remesas de los colombianos que viven en el exterior.

La demanda de dólares está dada por las importaciones, los pagos relacionados con la deuda externa, la inversión de colombianos en el exterior y las utilidades que repatrían las compañías multinacionales.

La relación entre la oferta y la demanda se ve afectada por otras variables económicas, como la cantidad de dinero en la economía, el apetito de los inversionistas internacionales por invertir en Colombia, la deuda externa y las intervenciones del Banco de la República.

En la determinación del precio del dólar interviene la oferta de dinero porque si los agentes disponen de más medios de pago demandan más dólares. Por esta razón, si el Banco de la República aumenta la cantidad de dinero en la economía, es posible que una proporción importante del dinero adicional se destine a comprar dólares.

Los inversionistas juegan un papel trascendental en el mercado del dólar. En efecto, cuando es atractivo invertir en el país (por ejemplo, cuando la tasa de interés interna es superior a la internacional), ofrecen dólares a cambio de pesos ocasionando una revaluación del peso. Por esta razón, el Banco de la República debe tener entre sus consideraciones, que un aumento en la tasa de interés aumenta la rentabilidad interna y estimula la entrada de capitales, lo que afecta la tasa de cambio.

Otro agente que juega un papel crucial en la determinación del precio del dólar es el Gobierno. Cuando el Gobierno contrata un crédito externo, ingresan dólares al país, lo que puede apreciar el peso colombiano. Por el contrario, cuando el Gobierno tiene necesidad de dólares para realizar sus pagos de deuda externa, aumenta la demanda de dólares, lo que deprecia el peso.

En adición a la balanza comercial (exportaciones menos importaciones de bienes y servicios), la cantidad de dinero en la economía, los flujos de capital y el endeudamiento externo, el Banco de la República interviene en la determinación del precio del dólar a través de la compra y venta de divisas. Pero antes de explicar estos mecanismos, es interesante preguntarnos por qué puede existir un interés específico en que la tasa de cambio se devalúe o se revalúe.

7.4.1 El nivel óptimo de la tasa de cambio

Los movimientos de la tasa de cambio benefician a unos sectores de la economía y perjudican a otros. Por ejemplo, la devaluación beneficia a los exportadores (reciben

más pesos por cada dólar que venden en el exterior) y perjudica a los importadores (a quienes les resulta más costoso comprar dólares). Es posible afirmar que, en condiciones normales de la economía, los exportadores preferirían siempre devaluar el peso, mientras que los importadores, los comerciantes y los deudores en moneda extranjera abogarían por una revaluación.

Sin embargo, la situación económica del momento juega un importante papel en las preferencias de tasa de cambio. Si el país se encuentra en una crisis de demanda es más probable que surjan posiciones en favor de la devaluación, que estimula las compras de producción nacional; pero si el país tiene problemas de inflación, es probable que la opinión pública apoye una revaluación, que reduce el nivel de precios.

A pesar de que la devaluación tiene efectos positivos para algunos agentes y negativos para otros, la opinión pública en Colombia la considera como algo favorable para la generación de empleo y la competitividad. Algunos autores afirman que esta preferencia está dada por la influencia que tradicionalmente han tenido los grupos exportadores en nuestro país.

De todas maneras, la mayoría de estudios que se han realizado en el país muestran que lo que realmente afecta de manera negativa el comportamiento de la economía es la excesiva volatilidad de la tasa de cambio. Por esta razón, el Banco de la República ha diseñado una serie de mecanismos que le permiten tener cierto control sobre la determinación de la tasa de cambio.

7.4.2 Escogencia de régimen cambiario

El andamiaje bajo el cual se edifica la política monetaria depende críticamente de la escogencia del **régimen cambiario**, que es esencialmente el sistema de determinación de la tasa de cambio.

En términos generales, los países pueden optar por mantener fija la tasa de cambio o dejar que se determine libremente en el mercado, aunque también existen opciones intermedias que, de paso, han sido frecuentes en nuestro país[6].

El sistema caracterizado por una tasa de cambio fija puede tomar diversas formas.

En un extremo están las *Uniones Monetarias*. En este caso, los países sacrifican su propia moneda, lo que implica que tienen una tasa de cambio fija entre sí, pero conservan alguna injerencia en la definición de la política monetaria del grupo como un todo.

6 Son más bien excepcionales los casos de países que adopten un sistema y lo aplican de manera estricta por un período largo de tiempo.

SISTEMAS DE TASA DE CAMBIO FIJA

- ✓ **Uniones monetarias**: en este caso, los países sacrifican su propia moneda y adoptan una moneda común. El mejor ejemplo es la zona del euro.
- ✓ **Dolarización:** en este caso, quien adopta la moneda de otro renuncia a tener una moneda y una política monetaria propia.
- ✓ **Cajas de convertibilidad:** el país mantiene su moneda propia, pero la respalda en su totalidad con la moneda de otro país para darle credibilidad a su política monetaria.
- ✓ **Tasa de cambio fija pero ajustable:** el banco central fija la paridad de la moneda pero no se compromete a no cambiarla.
- ✓ **Las bandas móviles o deslizantes:** se permite que la tasa de cambio fluctúe alrededor de una paridad central. La amplitud de las bandas puede fijarse desde niveles estrechos hasta niveles que dejan mucho espacio para que se mueva libremente.

El mejor ejemplo -pero no el único- es la zona del euro, que en enero de 2008 completó quince países (con la inclusión de Chipre y Malta) que comparten esta moneda, manejada por el Banco Central Europeo (BCE). En el directorio del BCE participan más de la mitad de los países miembros de la Unión Europea.

Otro ejemplo es la Comunidad Financiera Africana, que reúne 15 países del Oeste de África.

Otra posibilidad es que un país adopta la moneda de otro (esto se conoce como **dolarización** aunque no siempre se trata del dólar) y renuncia por completo a tener una moneda y, por ende, una política monetaria propia.

Por ejemplo, los países que adoptan el dólar como moneda -es decir, los países que *dolarizan* sus economías- quedan sometidos al manejo de la política monetaria en Estados Unidos. La Reserva Federal, que es el banco central de ese país, busca mantener baja la inflación y estabilizar el producto en los Estados Unidos, sin tener en consideración la situación económica de los demás países, por lo general pequeños, que también utilizan el dólar.

Si a un país en particular le conviene sacrificar su moneda o no, depende por lo general de la situación inicial en materia de inflación. Si ésta es muy alta, es posible que atarse las manos sea una opción atractiva para bajarla a estándares internacionales. Los costos, sin embargo, pueden ser altos. La política monetaria de los Estados Unidos tratará de estabilizar su propio ciclo económico, que puede tener muy poco que ver con las fluctuaciones económicas del que dolariza. Además, al renunciar a tener una moneda propia, también se sacrifican los ingresos provenientes del **señoreaje** (*ver Recuadro 7.4*).

En segundo nivel, en grado de compromiso con una tasa fija, se encuentran las denominadas **cajas de convertibilidad.** En este caso, aunque las autoridades mantienen

su propia moneda, la respaldan en su totalidad con reservas internacionales para darle credibilidad a su política monetaria. Esta herramienta ha sido utilizada en países con inflaciones crónicas, pero que no quieren sacrificar su propia moneda.

Al igual que con la dolarización, cuando se apela a las cajas de convertibilidad, la política monetaria no puede ser dirigida hacia objetivos domésticos. No obstante, las autoridades mantienen abierta la posibilidad de abandonar la convertibilidad y modificar la tasa de cambio. Esto, por supuesto, hace propenso el sistema a ataques especulativos, tal y como ocurrió hace unos años en Hong Kong (1997-1998) y Argentina (2000-2001).

En tercer lugar, se encuentra el sistema de **tasa de cambio fija pero ajustable** de tiempo en tiempo. El banco central fija la paridad de la moneda pero no se compromete a no cambiarla. Es decir, las autoridades mantienen abierta la posibilidad de modificar la paridad, cosa que realizan con enorme frecuencia.

Recuadro 7.4

¿QUÉ ES EL SEÑOREAJE?

Este término tiene su origen en los ingresos que recibía el gobernante o *seigneur* por el uso del derecho a acuñar monedas. Las ganancias de señoreaje eran la diferencia entre el valor de intercambio de una moneda menos el valor de mercado del oro que contenía. Si quien la acuñaba podía reducir el contenido de oro en cada moneda, lo que se llamaba *rebajar* la moneda, obtenía una ganancia adicional. Hoy en día, el término *señoreaje* se utiliza para referirse al beneficio que obtiene un emisor de dinero por el ejercicio de esa función.

Más concretamente, el *señoreaje primario* refleja el poder de compra de la emisión de dinero base realizada en un período *t*; es decir

$$S_t = \frac{(B_t - B_{t-1})}{P_t} = \left[\frac{\mu_t}{(1+\mu_t)}\right] \bullet b_t$$

Donde $\mu_t = (B_t - B_{t-1})/B_{t-1}$ es la tasa de crecimiento nominal de la base monetaria y b_t es la base monetaria en términos reales[7].

Un concepto relacionado es el *impuesto inflacionario*, que mide la pérdida de poder adquisitivo de los tenedores de dinero como consecuencia del aumento de los precios. Se puede expresar como la multiplicación entre la inflación en un período determinado (tarifa del impuesto) y los saldos monetarios reales promedio durante ese período (base del impuesto). Estos dos conceptos (señoreaje e impuesto inflacionario) son idénticos cuando el crecimiento en la cantidad de dinero es equivalente a la inflación.

El *Gráfico* 7.6, tomado de Villar (2004), muestra el comportamiento del *impuesto*

7 Cuando se usan los medios de pago en esta expresión se obtiene el señoreaje total. La diferencia entre estas dos definiciones corresponde al señoreaje secundario, el cual es generado por los bancos comerciales aunque, como se verá más adelante, no necesariamente es apropiado por ellos.

inflacionario y del *señoreaje* (calculado con *M1*), expresados como porcentaje del PIB, durante el período de 1955 a 2003. En ambos casos el nivel promedio es cercano a 1,9% del PIB, aunque en los años de alta inflación llegó a ser el doble.

Llama la atención que en los últimos años, cuando la inflación ha sido baja, el *señoreaje* ha sido superior al de períodos de inflación alta. Este resultado pone de presente que con los bajos niveles de inflación ha aumentado la demanda por dinero, lo que sugiere que en este caso, como con muchos otros impuestos, una tarifa baja estimula el crecimiento de la base tributaria, sin detrimento en términos de recaudo.

Los beneficios obtenidos por el banco central por concepto de creación de la base monetaria pueden convertirse en ingresos fiscales del Gobierno. La porción del *señoreaje primario* que efectivamente se convierte en ingreso para el Gobierno se denomina *señoreaje fiscal*. Específicamente, allí se incluyen las utilidades que el banco central transfiere al presupuesto nacional y el financiamiento que le otorga al sector público, neto de los intereses que recibe de éste. El *señoreaje fiscal* fue en promedio de 0,73% del PIB entre 1999 y 2003, cuando el promedio correspondiente al período 1993-1998 había sido inferior al 0,10% del PIB.

Buena parte corresponde a las utilidades distribuidas por el Banco de la República al Gobierno (que representaron cerca de 0,6% del PIB entre 1999 y 2003), así como el crédito neto al Gobierno.

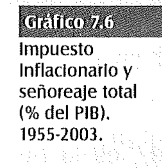
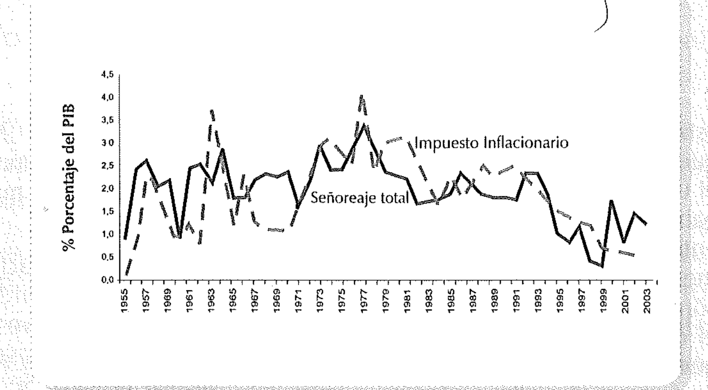


Gráfico 7.6
Impuesto inflacionario y señoreaje total (% del PIB). 1955-2003.



Fuente: Villar (2004).

Una variante de este sistema son los regímenes de minidevaluaciones graduales o 'gota a gota' (conocido en inglés como *crawling peg*), tal y como tuvo Colombia entre 1967 y 1991. Bajo este sistema de tasa de cambio fija pero deslizante, la cotización del dólar se ajusta diariamente con el propósito de acomodar las diferencias entre la inflación doméstica y la externa, y así preservar la paridad del poder adquisitivo[8].

8 El régimen de minidevaluaciones, uno de los temas más estudiados en nuestra literatura económica, tuvo bastante aceptación entre los economistas colombianos. Ejemplos de dicha literatura son: Urrutia (1981), quien analizó las variables que determinaban el ritmo de devaluación bajo este sistema; López (1987), el origen histórico del sistema de minidevaluaciones en Colombia; Steiner (1987), los objetivos y resultados del manejo del régimen de minidevaluaciones y Wiesner (1978), el papel estabilizador del sistema.

Finalmente, las denominadas **bandas móviles o deslizantes** (*crawling bands*), según el término acuñado por Williamson (1996), son un sistema de tasa de cambio fija con un grado aún mayor de flexibilidad. Bajo este sistema se permite que la tasa de cambio fluctúe alrededor de una paridad central. La amplitud de las bandas puede fijarse desde niveles estrechos como tuvieron inicialmente varios países que participaban del Sistema Monetario Europeo antes de la adopción del euro (±2,25%), hasta niveles que dejan mucho espacio para que se mueva la tasa de cambio, como fue el caso de Chile en los años noventa (±20%).

No en pocos países también se ha optado por deslizar diariamente la paridad central para corregir los diferenciales de inflación. Colombia, por ejemplo, adoptó este sistema en enero de 1994 y lo abandonó en septiembre de 1999[9].

En teoría, uno de los argumentos favoritos por los cuales un país puede adoptar un sistema de bandas es que permite alguna flexibilidad en la tasa de cambio, con menor variabilidad que bajo un régimen de tasa de cambio flotante. Si la variabilidad de la tasa de cambio es perjudicial, las propiedades estabilizadoras de la banda pueden ser una ventaja.

Una segunda razón para preferir las bandas cambiarias frente a los regímenes de tasa de cambio fija es que permiten algún grado de independencia monetaria, tal y como veremos más adelante. Si esto es cierto, la política monetaria puede utilizarse para la estabilización de los precios y el producto doméstico.

Para ilustrar este punto, conviene recordar que, en el caso extremo, bajo tasa de cambio fija y libre movilidad de capitales, el banco central no puede fijar la tasa de interés en un nivel diferente de la tasa de interés externa.

Con un sistema de bandas, la mayor independencia monetaria le da cierto margen al banco central para bajar las tasas de interés en una recesión y para incrementarlas durante un auge. Sin embargo, incluso si las bandas otorgan algún grado de independencia, no es claro que esa independencia logre efectos significativos sobre el producto o los precios.

Aunque el sistema de tasa de cambio fija tiene muchos antecedentes históricos, en su versión moderna ha sido utilizado esencialmente como instrumento para combatir la inflación, especialmente en América Latina (*ver Recuadro 7.5*). La principal razón es que, como vimos, el precio de los bienes comercializables internacionalmente está dado por el precio internacional convertido a pesos según la tasa de cambio. Si esta última es fija y los precios internacionales son estables, se logra controlar la inflación de un componente importante de la canasta de consumo.

9 Muchos países en desarrollo, como Chile e Israel, han utilizado este sistema. Williamson (1996) ofrece un excelente resumen.

Recuadro 7.5

Tasas de cambio fijas e inflación en América Latina

A finales de los años ochenta, la inflación anual en América Latina fue cercana a 500% –los precios se multiplicaban por cinco en el lapso de un año–, con picos incluso más altos en países como Brasil y Argentina (cerca de 3.000% en ambos casos), para no hablar de Bolivia que tuvo una hiperinflación de 11.750% en 1985 (una hiperinflación se caracteriza por tasas de inflación *mensual* en exceso de 50%).

Para enfrentar estos problemas, muchos países de la región adoptaron programas de estabilización basados en una estrategia de tasa de cambio fija, como la caja de convertibilidad de Argentina (1991) y el plan real de Brasil (1994). En todos los casos, excepto Uruguay, estos planes pararon abruptamente la depreciación de la moneda.

Las anclas cambiarias dieron resultados rápidos en términos de reducción de la inflación. En Argentina, la inflación se redujo de más de 700% a comienzos de 1991 a menos de 10% a mediados de 1993. En Brasil, la inflación cayó de más de 3.000% en 1994 a niveles de un dígito a finales de 1996.

En Colombia y Chile, donde se adoptaron bandas deslizantes, los resultados, aunque un poco más lentos, también fueron favorables. A finales de los años noventa, la tasa promedio de inflación en la región estaba por debajo de 10% y solo un par de países tenía tasas de dos dígitos.

Vale la pena recordar que la mayoría de los planes de estabilización basados en el tipo de cambio culminaron en crisis financieras que hicieron insostenible el nivel fijado de la tasa de cambio y forzaron cambios hacia regímenes más flexibles. México fue el primer caso con la crisis *tequila* (1994-95), seguido por Brasil (1999), Argentina (2001) y Uruguay (2002).

Ecuador experimentó una crisis financiera en 1999 y emigró en cambio hacia un esquema más rígido al adoptar una dolarización formal. Brasil abandonó su sistema cambiario inflexible en 1999 –con una depreciación de cerca de 60% ese año– y migró hacia un sistema de tasa de cambio flexible en el que ha logrado mantener la inflación en niveles de 10%.

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Uno de los sistemas más comunes y populares hoy en día es el de **tasa cambio flexible** que, como su nombre lo indica, permite que el precio de la divisa fluctúe libremente. En este caso, en teoría, las autoridades no deben intervenir en el mercado cambiario. En la práctica, sin embargo, muy pocos países están dispuestos a dejar flotar sus monedas. La razón es que la flotación genera algunos inconvenientes que no todas las autoridades están dispuestas a tolerar.

El principal problema de la flotación es que, como vimos, un aumento súbito de la tasa de cambio puede generar problemas inflacionarios. En contraste, una

El temor a la flotación

- Un aumento súbito de la tasa de cambio puede generar inflación.
- Una caída de la tasa de cambio puede generar problemas de competitividad para la economía local.

Por ello, mucho países que dicen flotar en realidad no lo hacen.

apreciación genera pérdidas de competitividad (se encarece la producción doméstica), lo cual reduce la rentabilidad de la actividad exportadora. Bajo estas circunstancias los exportadores generan presión para que el banco central intervenga y evite la caída en el precio del dólar.

Por lo anterior, no es sorprendente que los países que dicen dejar flotar la moneda en realidad no lo hagan. De hecho, tal y como lo ha mostrado Guillermo Calvo, profesor de la Universidad de Maryland, existe cierto temor a dejar flotar la moneda debido a los efectos sobre la inflación o la competitividad, razón por la cual los países que adoptan este sistema intervienen activamente en el mercado cambiario, bien sea comprando o vendiendo reservas internacionales. Más aún, llama la atención que en estos países las reservas internacionales fluctúan más que en los países que adoptan una tasa de cambio fija, contrario a lo que cabría esperar.

7.5 DILEMAS Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

Otra decisión importante de las autoridades monetarias y cambiarias es el grado de movilidad de capitales –es decir, de recursos financieros– de un país a otro. Los casos polares incluyen la libre movilidad de capitales, de una parte, y los controles –cada día más escasos– que tratan de impedir que los capitales fluyan de un país a otro.

Paridad descubierta de los intereses: plantea que las inversiones deben rendir lo mismo independientemente de la moneda en que se realicen.

Si los capitales pueden cruzar fronteras sin ninguna restricción, surge una nueva condición que debe ser tenida en cuenta para el diseño de la política monetaria. Como vimos en el Capítulo 5, esta condición se denomina **paridad descubierta de los intereses** y en esencia plantea que las inversiones deben rendir lo mismo independientemente de la moneda en que se realicen. El *arbitraje* entre los mercados –es decir, la existencia de personas que estarán atentas a explotar cualquier diferencia que surja a favor de una u otra posibilidad– se asegurará de que las rentabilidades se igualen.

Ya estamos en condiciones de entender cuáles son las opciones que tiene el banco central a la hora de escoger el diseño de políticas. Como queda claro de la discusión anterior, al banco central le interesan tres aspectos básicos:

- Tener control sobre los agregados monetarios (esto se conoce como una política monetaria autónoma) para mantener el control de la inflación y tratar de estabilizar la economía.
- Fijar la tasa de cambio o, por lo menos, intervenir en el mercado cambiario para evitar su volatilidad (también es frecuente que a la autoridad le interese evitar la apreciación de la moneda por consideraciones de competitividad y la depreciación por razones que tienen que ver con sus efectos sobre la inflación).
- Permitir la libre movilidad de capitales para promover la eficiencia en la economía.

Todo esto suena razonable. Sin embargo, en la práctica estos tres objetivos de política no se pueden lograr simultáneamente. De hecho, solo dos de éstos pueden ser mutuamente consistentes y, por lo tanto, considerados como componentes factibles del régimen de política. Este fenómeno se conoce en la literatura como la *trinidad imposible.*

La trinidad imposible

El banco central no puede lograr simultáneamente:

El control de los agregados monetarios	El control de la tasa de cambio	Libre movilidad de capitales

La intuición es simple: cuando un país fija su tasa de cambio frente a la moneda de otro y cuando los capitales se mueven libremente, la paridad descubierta de intereses implica que la tasa de interés doméstica queda forzada a ser igual a la del país con el que se fijó la moneda (más una prima de riesgo). En este caso, la autoridad no podrá acomodar la tasa de interés para tratar de contrarrestar los efectos del ciclo económico. Es decir, el país que opta por tasa de cambio fija y libre movilidad de capitales pierde autonomía en el manejo de su política monetaria.

Ilustremos el mismo punto con otro ejemplo. Si el banco central opta por controlar la cantidad de dinero y quiere mantener la libre movilidad de capitales, debe renunciar a controlar la tasa de cambio. La razón es clara.

Si fija la tasa de cambio deberá comprar o vender tantas reservas internacionales como sea necesario dada la entrada y salida de capitales. Esto quiere decir que perderá

el control sobre la cantidad de dinero. Para controlar los agregados monetarios deberá restringir los movimientos de capitales, de manera que la tasa de interés no la determine el mercado internacional.

Para entender cabalmente estos dilemas, es preciso reconocer que si el banco central quiere influir sobre la tasa de cambio no tiene alternativa diferente a comprar y vender divisas, lo que afecta la base monetaria. Como lo mencionamos atrás, cada vez que el banco compra dólares pone pesos en circulación y lo contrario cuando los vende.

Muchos bancos centrales tratan, sin embargo, de neutralizar el efecto de la compraventa de divisas sobre la base monetaria. ¿Cómo lo hacen? Realizan OMA en la dirección opuesta. Es decir, si tienen que comprar dólares (lo que aumenta las reservas internacionales y, por ende, la base monetaria), simultáneamente venden títulos del Gobierno que tienen guardados para recoger o retirar pesos que están en circulación y contrarrestar el efecto sobre la base monetaria de la compra de divisas. Sin embargo, este tipo de operación, que se denomina *intervención esterilizada*, no es del todo efectiva, dado que:

Como el banco central recibe mayores ingresos por los papeles del Gobierno que posee que por la inversión de las reservas internacionales, pierde dinero al realizar este tipo de operación. Pero incluso si este elemento no pesa demasiado, es muy posible que la operación genere una presión al alza de las tasas de interés, lo que de inmediato atrae más capitales extranjeros que redoblan la necesidad de intervenir en el mercado cambiario. Es decir, la estrategia puede autoderrotarse debido a que al tratar de neutralizar los efectos sobre la base monetaria se generan entradas o salidas de capitales que hacen necesario intervenir nuevamente en el mercado cambiario.

La coyuntura colombiana a mediados de 2008, es un claro ejemplo de la encrucijada que experimenta el banco central con respecto a la trinidad imposible. Desde el año 2003, la entrada masiva de capital extranjero generó una fuerte revaluación del peso colombiano.

Al mismo tiempo, los brotes inflacionarios comenzaron a surgir en 2006, debido al aumento en la demanda interna, al incremento en los precios del petróleo (cercanos a US $130 en junio de 2008), y a los altos precios de los alimentos. La inflación en 2007 superó las meta fijada por el emisor (entre 3,5% y 4,5%). El problema se agudizó en el primer semestre de 2008, cuando la inflación anual alcanzó 7,18%.

Con el objetivo de detener la apreciación del peso, el banco central ha intervenido activamente en el mercado cambiario. En efecto, tan solo en el 2007 adquirió alrededor de 4 mil millones de dólares. De manera paralela, el emisor ha incrementado sucesivamente la tasa de interés desde principios de 2006, hasta alcanzar 9,75% a junio de 2008.

La encrucijada es compleja. Si el Banco de la República compra dólares para atajar la revaluación, inyecta mayor liquidez a la economía y, por lo tanto, se acentúan los brotes inflacionarios. Por otro lado, si el emisor aumenta las tasas de interés para controlar la inflación, se amplía el diferencial de tasas entre EE.UU. y Colombia, lo cual estimula el ingreso de capitales externos y profundiza la revaluación, siempre y cuando se mantenga la libre movilidad de capitales. Para evitar estas disyuntivas, las autoridades han decidido restringir la movilidad de capitales por medio de controles administrativos que encarecen, en ocasiones de manera prohibitiva, los flujos financieros desde el exterior.

7.5.1 El modelo de inflación objetivo

Aunque existen muchas combinaciones posibles con las que las autoridades pueden resolver estos dilemas, en los últimos años ha ganado popularidad un sistema basado en la flexibilidad de la tasa de cambio denominado *inflación objetivo*. Liderados por Australia, Canadá, Inglaterra y Nueva Zelanda, varios países –entre ellos Colombia– han adoptado esta estrategia.

El modelo de inflación objetivo plantea que las autoridades no deben centrar su atención en el control de los agregados y oferta monetaria, sino más bien imponerse una meta de inflación.

En esencia, lo que plantea el modelo de inflación objetivo es que las autoridades no deben centrar su atención en el control de los agregados y oferta monetaria, sino más bien imponerse una meta de inflación. La premisa es que la velocidad de circulación (o la demanda de dinero) es tan inestable que hace muy incierto el efecto de los agregados monetarios sobre los precios. Pensando en términos de la ecuación cuantitativa, los esfuerzos por controlar a M pueden ser infructuosos si V se mueve impredeciblemente.

La estrategia parte de un mandato político en el que las autoridades monetarias le deben dar prelación al objetivo de estabilidad de precios (es decir, a mantener baja la inflación). Además, debe existir formalmente una meta numérica de inflación, que puede ser incluso un intervalo. También deben existir metas de corto y largo plazos. Aunque hay discusión al respecto, para muchos la presentación periódica de un informe de inflación es parte fundamental de la estrategia.

Se señala además que el informe debe incluir un pronóstico de inflación base (el escenario más probable) y un juicio crítico, a la luz de los eventos más sobresalientes de la coyuntura, acerca del nivel de incertidumbre alrededor de la proyección básica. De otra parte, el modelo supone la existencia de mecanismos de control político sobre el cumplimiento de las metas.

La estrategia requiere un buen modelo que permita hacer pronósticos sobre el comportamiento futuro de la inflación. Si los pronósticos indican que la inflación estará por encima de la meta fijada, la autoridad debe tener la capacidad para subir la tasa de interés y con ello reducir la demanda en la economía.

Pero si la deuda pública es elevada y, además, los balances de algunos bancos comerciales son muy sensibles a aumentos en las tasas de interés, es posible que la estrategia no pueda implementarse cabalmente por oposición tanto del sector público como del sector financiero.

La capacidad de aumentar las tasas de interés durante períodos de fuertes devaluaciones, como ocurre cuando se presentan paradas súbitas en las entradas de capitales externos, es también materia de debate.

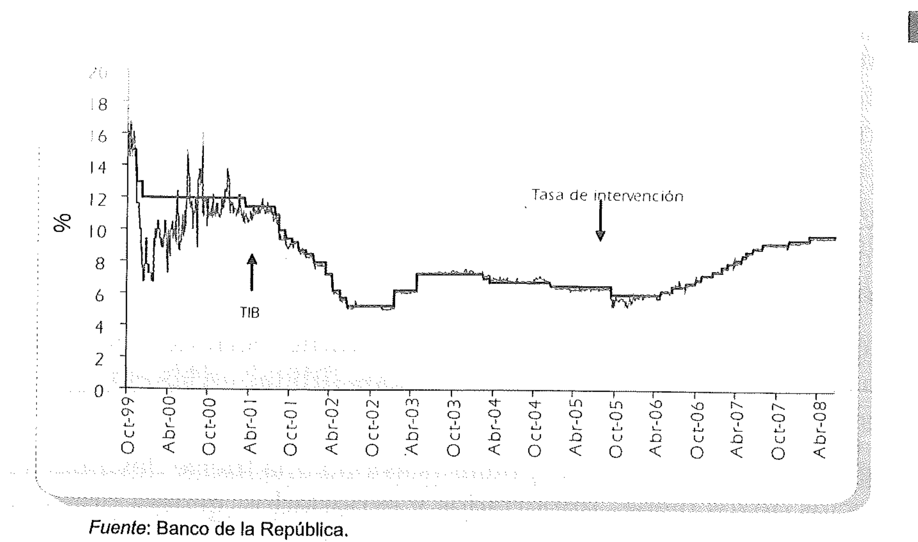
Una parada en seco en las entradas de capitales ocasiona una fuerte devaluación, que, al afectar los precios de los bienes importados y exportados, genera presiones inflacionarias. Además, la devaluación perjudica el estado financiero de las empresas endeudadas en dólares, lo que deteriora la salud del sistema financiero.

Ante una coyuntura macroeconómica de recesión, crisis financiera y devaluación, es posible que el objetivo de inflación pase a un segundo plano. Es decir, dado que la tasa de interés es el instrumento de política monetaria preferido bajo el sistema de inflación objetivo, es posible que las autoridades monetarias no estén dispuestas a subir las tasas de interés ante una crisis externa.

En términos operativos, bajo el modelo de inflación objetivo el banco central está dispuesto a ofrecer toda la liquidez que requieran los bancos comerciales a una tasa de interés determinada (llamada de expansión). De manera simétrica, está dispuesto a recoger toda la liquidez que sea necesaria a una tasa determinada (llamada de contracción).

La tasa de interés interbancaria, que es la tasa a la que los bancos comerciales se otorgan préstamos entre sí para cumplir diariamente el requisito de encaje, debe ubicarse entre las tasas a las que el banco central inyecta o recoge liquidez. El *Gráfico 7.7*, ilustra el comportamiento de estas tasas desde 1999.

Gráfico 7.7
Tasa de interés de intervención del Banco de la República.



Fuente: Banco de la República.

7.5.2 Regímenes cambiarios y grado de movilidad de capitales

Como vimos, la estrategia utilizada por décadas en muchos países, entre ellos Colombia, consistió en fijar la tasa de cambio en un nivel determinado y restringir los movimientos de capitales, de manera que en la práctica se preservara el control de los agregados monetarios. En este caso, la autonomía en el manejo de la política monetaria hacía factible su utilización con el fin de estabilizar el ciclo económico.

En años recientes, la tendencia ha favorecido, por lo menos en la región, los sistemas monetarios más flexibles, particularmente en el contexto del modelo de inflación objetivo con libre flotación de la tasa de cambio. Los cambios institucionales –como la mayor independencia de los bancos centrales– ha mejorado la credibilidad de las políticas antiinflacionarias, lo que ha permitido que la inflación se mantenga baja a pesar de los fuertes choques externos –y las consiguientes devaluaciones– que han enfrentado muchos países.

La experiencia colombiana durante los últimos treinta años corresponde a estos grandes lineamientos y abarca tres regímenes cambiarios diferentes. El primero, establecido en 1967 y abolido en octubre de 1991, se caracterizó por un sistema de tipo de cambio fijo, ajustado diariamente con la intención de corregir las diferencias entre la inflación doméstica y la externa.

En la práctica, las autoridades manejaron discrecionalmente la tasa de cambio al acelerar o desacelerar el ritmo de devaluación. Este régimen de minidevaluaciones fue acompañado por un rígido control de capitales. De hecho, a lo largo de este período tanto las entradas como las salidas de capitales del sector privado tuvieron

grandes restricciones. No solo se requerían permisos especiales, sino que en algunos casos –como la inversión extranjera en ciertos sectores– estas transacciones estaban abiertamente prohibidas.

El segundo régimen, adoptado en octubre de 1991, permitió una mayor flexibilidad del tipo de cambio *dentro de ciertos límites* bajo un sistema híbrido que combinó en esencia una tasa de cambio fija con una banda –más o menos estrecha– dentro de la cual la tasa de cambio podía fluctuar. El cambio de régimen coincidió con la apertura de capitales. La idea central del régimen fue reducir la necesidad de intervención de las autoridades a sólo ciertos casos en los cuales la tasa de cambio mostrara tendencias a moverse por fuera de la banda o franja.

Sin embargo, fue solo hasta el 24 de enero de 1994 cuando se adoptó formalmente un sistema de bandas móviles. La paridad central de la banda se estableció en el nivel de la tasa representativa del mercado vigente ese día, y su amplitud se fijó en ±7% alrededor de la paridad central, al tiempo que se fijó una tasa de depreciación diaria equivalente a 11% anual.

Bajo este sistema, cuando la tasa toca el piso de la banda, el banco central debe comprar las divisas que sea necesario para evitar una mayor revaluación de la moneda. Cuando la tasa llega al techo, el banco debe vender todas las reservas internacionales que sea necesario para evitar una mayor devaluación y así mantener la tasa de cambio dentro de la banda.

> Bajo sistema de las bandas móviles, cuando la tasa toca el piso de la banda el banco central debe comprar las divisas que sea necesario para evitar una mayor revaluación de la moneda.

En la práctica, sin embargo, en varias ocasiones las autoridades optaron por modificar los parámetros de la banda, más que intervenir para defenderla. La primera de estas modificaciones ocurrió el 13 de diciembre de 1994, cuando se revaluó la paridad central en 7% y se incrementó la pendiente de la banda a 13,5%. Posteriormente, la pendiente se incrementó a 15% anual en enero de 1997. La banda sufrió dos modificaciones adicionales: una devaluación de 9% de la paridad central (2 de septiembre de 1998) y una nueva devaluación de 9% (28 de junio de 1999) en la paridad central acompañada de un incremento en su amplitud de ±7% a ±10% y una reducción de su pendiente de 13% a 10% anual (28 de junio de 1999) (*ver Gráfico 7.2).*

> El 27 de septiembre de 1999, en medio de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para superar la crisis económica, Colombia abandonó el sistema de bandas y liberó el mercado cambiario. Desde entonces, el régimen vigente ha sido la flotación cambiaria.

El 27 de septiembre de 1999, en medio de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para superar la crisis económica, se abandonó el sistema de bandas y se liberó el mercado cambiario. Desde entonces, el régimen vigente ha sido la flotación cambiaria, lo que ha permitido una mayor autonomía en el manejo de la

política monetaria. De hecho, la autoridad ha ganado capacidad para determinar el manejo de la política monetaria debido a que no está obligada a intervenir en el mercado cambiario, como ocurrió con frecuencia durante la existencia del sistema de bandas.

7.6 LA POLÍTICA MONETARIA EN COLOMBIA

Como mencionamos al comienzo del capítulo, los bancos centrales surgieron como instrumentos para ejercer el monopolio de la emisión de dinero (y, por tanto, de recaudar el señoreaje), manejar las reservas internacionales y facilitar el sistema de pagos, al ser el banco de los banqueros o prestamista de última instancia, que ofrece liquidez en los momentos de dificultad.

Una de las funciones más importantes de cualquier banco central es el manejo de la política monetaria, cuyo principal objetivo es preservar el valor y la confianza de la moneda nacional. Además, como vimos, la política monetaria puede utilizarse para estabilizar la economía.

7.6.1 Aspectos institucionales

Antes de 1963, las decisiones sobre política monetaria y cambiaria eran adoptadas por la Junta Directiva del Banco de la República, con una presencia mayoritaria de banqueros privados aunque presidida por el ministro de Hacienda. En 1963, el manejo de estos asuntos se transfirió a la Junta Monetaria, presidida también por el ministro de Hacienda pero con la participación exclusiva de otros miembros del gabinete y el gerente general del Banco de la República, asesorados por dos economistas de alto perfil. Esto implicó que, desde entonces y hasta la Constitución de 1991, las decisiones de política monetaria y cambiaria quedaron en manos del Ejecutivo.

> La Constitución mantuvo en cabeza del Congreso la facultad de determinar el régimen cambiario, aunque éste, en la práctica le ha dado amplias facultades al Banco de la República.

Por ejemplo, la tasa de minidevaluaciones diarias era decidida por el ministro de Hacienda -en consulta con el Presidente de la República-, quien la transmitía al gerente del Banco para su implementación.

El Artículo 372 de la Constitución de 1991 cambió radicalmente el arreglo institucional al designar a la Junta Directiva del Banco de la República como la autoridad monetaria y crediticia en el país. Los siete miembros de la Junta incluyen al ministro de Hacienda, quien la preside, al gerente del Banco -quien es elegido por la Junta- y cinco miembros independientes, vinculados por períodos de cuatro años. Cada cuatro años el Presidente puede nombrar dos miembros, con la idea de que ningún presidente tenga pleno control sobre la Junta.

> El ministro de Hacienda, el gerente del Banco de la República y cinco miembros independientes, vinculados por períodos de cuatro años, forman parte de la Junta que ejerce la autoridad monetaria y cambiaria en el país.

La Constitución mantuvo en cabeza del Congreso la facultad de determinar el régimen cambiario, aunque éste en la práctica le ha dado amplias facultades al Banco. Por eso, ha sido posible moverse del sistema de bandas a la flotación sin la intervención del legislativo.

Un aspecto central de la independencia otorgada al Banco de la República por la Constitución de 1991 es el relacionado con el financiamiento directo del Gobierno, el cual solo puede otorgarse en condiciones excepcionales y requiere el voto favorable de todos los miembros de la Junta. Desde 1991, el Banco no le ha otorgado préstamos directos al Gobierno, aunque compra y vende activamente TES como instrumento para inyectar y retirar liquidez. Esto lo hace, no con el ánimo de financiar al Gobierno, sino para utilizar este papel en las operaciones de mercado abierto con las que regula la oferta monetaria.

Además de las restricciones al financiamiento fiscal, la Constitución prohibió el otorgamiento de créditos del banco central a actividades económicas específicas -como la agricultura y la vivienda- que dejaron de tener acceso a crédito subsidiado.

Finalmente, el objetivo último del Banco de la República es controlar la inflación en un entorno de crecimiento económico y bajo desempleo. De acuerdo con la sentencia No. C-481 de 1999 de la Corte Constitucional, en la práctica el banco central debe tratar de estabilizar el producto y el empleo, siempre y cuando la situación en materia de inflación se lo permita.

No cabe duda que el objetivo inflacionario domina los demás en caso de que exista un conflicto entre ellos. De hecho, esta misma sentencia declaró inexequible la parte del Artículo 2 de la Ley 31 de 1992, que imponía la obligación a la Junta Directiva del Banco de la República de fijar cada año una meta de inflación menor que la registrada en el año anterior. Según esta sentencia, este mandato legal afectaba la autonomía de la Junta y desconocía la coordinación entre sus funciones y la política económica general.

7.6.2 Las estrategias de política en Colombia[10]

Bajo el sistema de tasa de cambio fija pero deslizante y en un contexto de control a los movimientos de capitales, la autoridad monetaria buscó manejar con autonomía los agregados monetarios entre 1967 y 1991. Al utilizar el sistema de tasa de cambio administrada, acompañada de un fuerte control a los flujos de capitales, se trató de otorgarle cierta independencia y autonomía a la política monetaria. Desde la

10 Esta sección se apoya en Gómez (2006).

liberación de la cuenta de capitales a principios de los años noventa, se ha optado por una mayor flexibilidad de la tasa de cambio, movilidad de capitales e independencia de la política monetaria.

Desde los años setenta, la política monetaria se condujo crecientemente por medio de la construcción de corredores para los agregados monetarios. Se esperaba, de acuerdo con la teoría cuantitativa del dinero y con un estimativo de la demanda de dinero, que si la oferta monetaria se mantenía dentro de ciertos límites, la inflación se mantendría bajo control.

La experiencia colombiana durante los últimos treinta años abarca tres regímenes cambiarios diferentes:

1. Un sistema de tipo de cambio fijo ajustado diariamente (1967-1991).
2. Un sistema híbrido que combinó en esencia una tasa de cambio fija con una banda dentro de la cual la tasa de cambio podía fluctuar (1991-1999).
3. El régimen vigente de flotación cambiaria que ha permitido una mayor autonomía en el manejo de la política monetaria.

En los años noventa, después de la adopción del sistema de bandas, la autoridad trató simultáneamente de controlar los agregados monetarios y mantener la tasa de cambio dentro de las bandas.

Ahora bien, la modificación de los parámetros de la banda cambiaria en momentos de tensión entre los dos objetivos refleja que el objetivo monetario tuvo prelación frente al objetivo cambiario. Sin embargo, la estrategia de conducción de la política monetaria no estaba bien definida, pues no era claro si el instrumento monetario era la base monetaria o *M3* más bonos. Esto hizo la política monetaria muy discrecional.

Aunque desde mediados de los años noventa el banco comenzó a enfatizar el vínculo entre las tasas de interés y las metas de inflación, como complemento a la relación entre corredores monetarios e inflación, solo hasta la crisis de 1999 se abandonó la banda cambiaria y los corredores monetarios, como paso necesario para conducir la política monetaria dentro de la estrategia de inflación objetivo.

Sin embargo, quienes todavía tienen reservas acerca de esta estrategia consideran que es necesario vigilar el comportamiento de los agregados monetarios, pues le asignan un papel importante a la base monetaria en la determinación de la inflación.

Recuadro 7.6

LOS MODELOS DE PREDICCIÓN DE LA INFLACIÓN

El principal reto del equipo técnico del Banco de la República es desarrollar modelos que permitan entender los determinantes de la inflación y predecir su comportamiento futuro. Existen muchas clases de modelos. Los más simples son aquellos que predicen la inflación a partir, exclusivamente, de su comportamiento pasado. Estos modelos se denominan ARIMA porque combinan un componente autorregresivo con promedios móviles de los errores. Aunque pueden producir buenas proyecciones, su mayor desventaja es que no incluyen variables como la cantidad de dinero o las tasas de interés, lo cual los hace poco útiles para el diseño de la política monetaria.

A mediados de los años noventa se desarrollaron modelos con variables monetarias y de ciclo económico (la diferencia entre PIB potencial y PIB observado o el nivel de utilización de la capacidad productiva). También se desarrollaron nuevas medidas de inflación básica y se incorporaron datos de clima en los modelos que predicen la inflación de alimentos.

Una tercera familia de modelos se ha desarrollado después de la adopción del modelo de inflación objetivo. Estos modelos son bastante detallados y completos, pues captan los determinantes de la oferta y la demanda agregada para economías abiertas, lo cual exige hacer explícito el impacto de la tasa de cambio sobre la inflación (*ver* Gómez y Betancourt (2003), para más detalles).

La totalidad de los modelos de predicción de la inflación es utilizada por la Junta Directiva del emisor para la toma de decisiones de política monetaria. En particular, cuando las predicciones de inflación son superiores al rango establecido para la meta de inflación, el Banco sube las tasas de interés. Por el contrario, el emisor baja las tasas de intervención si las predicciones muestran que la meta se puede cumplir holgadamente, y que la actividad económica está por debajo de su nivel potencial.

Fuente: Urrutia (2005).

La dificultad con el enfoque basado en los agregados monetarios es eminentemente práctica. La realidad es que la velocidad de circulación del dinero es muy volátil, lo que hace particularmente difícil predecir la demanda por dinero y, por ende, determinar la cantidad de dinero adecuada o por lo menos consistente con un nivel deseado de inflación.

Hoy en día, el sistema de inflación objetivo funciona sobre la base de la adopción de una meta de inflación anunciada con anticipación. Como vimos atrás, para el éxito de esta estrategia se requieren modelos que arrojen buenos pronósticos de la

inflación y que, además, permitan cuantificar con precisión el impacto de las tasas de interés sobre los precios (*ver Recuadro 7.6*). Para implementar la política de inflación objetivo, el Banco de la República fija la tasa de interés a través de la cual da liquidez al sistema financiero.

Se debe tener en cuenta que, aunque las modificaciones en los instrumentos de política afectan inmediatamente a algunas variables (como la tasa de interés interbancaria), su impacto sobre las demás tasas y los precios toma algún tiempo. Este hecho se conoce como el rezago de la política monetaria.

Además de la intervención en el mercado monetario, el banco central interviene en el mercado de divisas para reducir la volatilidad de la tasa de cambio, en algunos casos, y para acumular reservas internacionales, en otros.

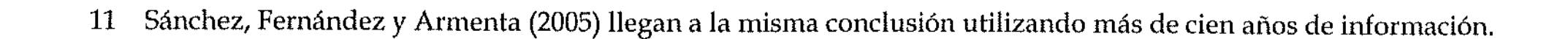
7.7 RESULTADOS DE LA POLÍTICA MONETARIA EN COLOMBIA

7.7.1 Inflación

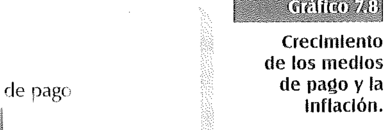
La tasa de inflación anual que se muestra en el *Gráfico 7.1* ofrece una forma sencilla y directa de evaluar los resultados de la política monetaria en Colombia. Como puede verse, la inflación se mantuvo en un nivel promedio cercano a 10% anual en las tres décadas comprendidas entre 1940 y 1970, para luego elevarse en los años setenta y ochenta a niveles promedio superiores a 20%. La explicación de este incremento fue uno de los temas centrales en el debate económico colombiano en su momento:

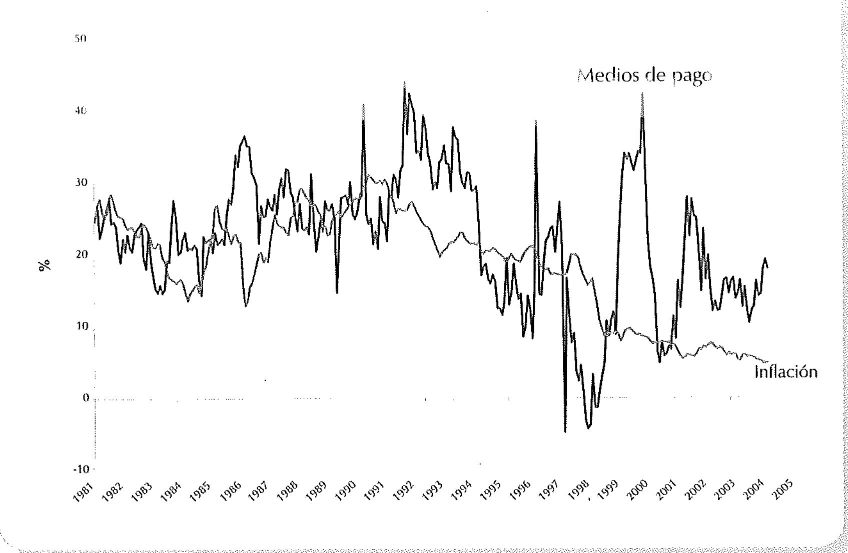
"Buena parte de esta literatura, reseñada por Urrutia (2005), confirma una y otra vez que la inflación es un fenómeno monetario; es decir, el comportamiento de la inflación sigue de cerca la tasa de crecimiento de los medios de pagos[11].

Ahora bien, el que la inflación y el crecimiento de los agregados monetarios estén estrechamente correlacionados (*ver Gráfico 7.8*) no es una explicación en sí misma de los factores que causaron el incremento en la inflación en los años setenta. Tampoco arroja muchas luces sobre los factores que explican la tolerancia frente al elevado nivel de inflación por cerca de dos décadas y su posterior reducción, desde los años noventa hasta alcanzar un tasa anual cercana a 5% en 2005-2006.


11 Sánchez, Fernández y Armenta (2005) llegan a la misma conclusión utilizando más de cien años de información.




Gráfico 7.8
Crecimiento de los medios de pago y la inflación.



Fuente: Banco de la República y DANE.

Lo que sugiere la evidencia es que la tasa de inflación experimentó un cambio que duplicó su nivel en algún momento entre 1972 y 1973. En efecto, la inflación se mantuvo en un nivel relativamente bajo hasta finales de 1972, para luego elevarse de manera significativa a partir de comienzos de 1973. Durante el período 1955-1972, las inflación promedio fue 10,3%, mientras que entre 1973 y 1991 (año en el que se le otorgó independencia al Banco de la República) el nivel promedio fue 24,0%. Puesto en términos más sencillos, que han sido demostrados a nivel empírico, la tasa de inflación mensual se incrementó prácticamente en un punto porcentual a partir de enero de 1973 (pasó de 0,81% a 1,78%), hasta 1991.

¿Qué fue entonces lo que ocurrió en 1973? ¿Cuál fue el factor determinante en la elevación súbita de la tasa promedio de inflación en el país? Para algunos autores, la devaluación determina la inflación, de manera que la aceleración de la inflación es atribuible a la adopción del régimen de minidevaluaciones en 1967[12].

Otros autores hacen énfasis en el choque petrolero de 1973, la indexación de las tasas de interés en 1972 mediante la adopción del sistema UPAC (que analizaremos en el próximo capítulo) y las malas cosechas de alimentos (que no parecen haber sido un factor importante). También es cierto que a comienzos de los años setenta aumentó el grado de indexación salarial y de precios de la economía, lo que le imprimió mayor

12 Aunque en realidad la tasa de devaluación mensual (anualizada) fue muy estable (alrededor de 10%) entre 1970:01 y 1973:12.

inercia a la tasa de inflación. Es decir, la tasa de cambio, los salarios, los impuestos, las hipotecas y los precios de los servicios públicos estaban, en la práctica, atados a la inflación. Esto, paradójicamente, hacía más tolerable el ritmo de inflación y dificultaba su reducción.

En el corto plazo, la cantidad de dinero no es el único determinante de la inflación. Durante los últimos treinta años, ésta ha reaccionado ante cambios en el ciclo económico, el precio de los productos y los factores de oferta en la agricultura.

Esta explicación pone de presente que, en el corto plazo, la cantidad de dinero no es el único determinante de la inflación. Durante los últimos treinta años, la inflación ha reaccionado ante cambios en el ciclo económico, el precio de los productos importados -que capta las variaciones en la tasa de cambio- y los factores de oferta en la agricultura, que dependen de variables impredecibles como las condiciones climáticas. Por ejemplo, en 1983-1984, la inflación cayó debido a la desaceleración de la economía y luego subió en 1985-1986 por la devaluación de la moneda.

En 1990, la inflación llegó a 31,6%, lo que generó una enorme preocupación entre las autoridades. Además, Colombia comenzó a aparecer como un país de alta inflación en el contexto regional. La Junta Directiva del Banco de la República inicialmente adoptó una meta de inflación de 22% (entre 1991 y 1993) para luego reducir las metas anuales entre 1 y 2 puntos porcentuales por año. Pero los resultados no fueron los esperados. Aunque hubo avances en un comienzo (que permitieron reducir la inflación al nivel deseado en 1993), también se registraron serios retrocesos que redujeron la credibilidad en la política monetaria. Este caso fue, por ejemplo, el de 1996 cuando la meta anunciada fue 17% y la inflación observada fue 21,6%.

La realidad es que la combinación de inflación moderada y alta indexación hizo difícil el retorno a niveles de inflación de un dígito, especialmente en los años previos a 1998, cuando la demanda crecía a un ritmo exagerado debido a la entrada de capitales y a la expansión del gasto público.

La ruptura en materia de inflación solo se logró en 1999, a raíz de una abrupta caída de la demanda agregada que, como vimos en el Capítulo 2, causó la peor recesión de nuestra historia. En ese año, frente a una meta de 15%, la inflación observada fue 9,2%, lo que implicó un fuerte incremento en los salarios reales. En efecto, el salario mínimo se había incrementado en 16% a comienzos de 1999, es decir, 7 puntos porcentuales más que la inflación que finalmente se registró a lo largo del año. No es sorprendente, entonces, que en 1999 se haya registrado un fuerte incremento en el desempleo (tema que retomaremos en el Capítulo 9).

La reducción de la inflación a niveles de un dígito, la flotación cambiaria y el cambio en la estrategia de la política monetaria aumentaron considerablemente la credibilidad de la meta de inflación que fija la Junta Directiva del Banco de la

República. De acuerdo con las diversas encuestas que se realizan por parte del emisor y otras entidades como Fedesarrollo, la meta es tenida en cuenta por los agentes económicos para fijar los niveles de precios y salarios. La mayor credibilidad ha permitido reducir gradualmente la inflación año a año, lo que ha abierto la posibilidad para utilizar más activamente la política monetaria con el fin de estabilizar el ciclo económico.

Es decir, entre 2000 y 2006, cuando el producto estuvo por debajo de su nivel potencial, el Banco de la República pudo inyectar una mayor liquidez para estimular la economía, sin comprometer las metas de inflación.

7.7.2 Estabilización del ciclo económico

Antes de terminar el capítulo, vale la pena recordar que la política monetaria, además de abogar por una moneda sana, debe tratar de estabilizar el ciclo económico. Es decir, en épocas de crisis se busca estimular la economía por medio de una política monetaria expansionista -aumentar los saldos reales de dinero- para reactivar la demanda agregada. En la práctica, adoptar este tipo de políticas -que se denominan anticíclicas- puede resultar muy complejo. La primera dificultad reside en que no siempre los objetivos de baja inflación y estabilización del ciclo económico son compatibles entre sí.

La política monetaria, además de abogar por una moneda sana, debe tratar de estabilizar el ciclo económico. Es decir, en épocas de crisis se busca adoptar una política monetaria expansionista para reactivar la demanda agregada.

Aunque éste es un tema en el que se requiere más investigación, la evidencia histórica sugiere que, por el contrario, en Colombia la política monetaria ha tendido a ser procíclica.

Es decir, más que estabilizar el ciclo, lo ha amplificado. Éste fue el caso durante las cuatro grandes crisis económicas del siglo XX: la crisis de la Gran Depresión entre 1931 y 1932, la Segunda Guerra Mundial entre 1942 y 1944, la crisis de la deuda entre 1984 y 1985 y la crisis reciente de finales de siglo pasado entre 1999 y 2000.

La razón es que, cuando las divisas son escasas -como ocurrió durante estos cuatro episodios- las autoridades temen inyectarle una mayor cantidad de dinero a la economía para reactivar la demanda, como lo sugeriría un manejo anticíclico. Este temor está fundamentado en una preocupación real.

La mayor liquidez puede desviarse hacia una mayor demanda de dólares y no hacia el consumo y la inversión. La razón es que si hay escasez de divisas los agentes esperan una devaluación, lo que incrementa la rentabilidad de invertir en dólares. Por ello compran dólares en vez de invertir domésticamente. Además, durante las crisis no hay demanda por inversión porque las empresas trabajan con excesos de capacidad instalada.

- ✓ *demanda de dinero*
- ✓ *índice de precios al consumidor*
- ✓ *teoría cuantitativa*
- ✓ *neutralidad del dinero*
- ✓ *ilusión monetaria*
- ✓ *régimen cambiario*
- ✓ *señoreaje*
- ✓ *paridad descubierta de los intereses*
- ✓ *prima de riesgo país*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

Responda las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué se considera que la tasa de interés representa el *costo de oportunidad* del dinero?
2. ¿Qué característica determina que ciertos activos financieros (i. e., efectivo, depósitos a la vista, CDT) hagan parte de diferentes definiciones de dinero (*M1, M2, M3*)?
3. ¿En qué se diferencia la base monetaria de la oferta monetaria?
4. ¿Cuáles son los determinantes del multiplicador bancario?
5. ¿Cómo interviene la oferta de dinero en la determinación del precio del dólar?
6. ¿Qué mecanismo hace que la rentabilidad de las inversiones eventualmente sea igual en el mercado local y en el exterior?
7. ¿Por qué el banco central en teoría debe escoger entre determinar la tasa de interés o la tasa de cambio?
8. ¿Por qué la inflación es percibida como uno de los principales problemas económicos?
9. ¿Bajo qué condiciones se dificulta la aplicación de la estrategia de ajuste de la tasa de interés propuesto por el modelo de inflación objetivo? ¿Por qué?

Sobre alguno de los aspectos señalados por el autor en el resumen elabore un ensayo que ratifique o señale algún desacuerdo con el planteamiento.

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

Los trabajos en este campo son numerosos de manera que cualquier recomendación resulta parcial e incompleta. Prácticamente todos los textos modernos de economía monetaria tienen una buena discusión del proceso de generación de dinero, la relación entre dinero y precios, la escogencia del régimen cambiario y las diferentes alternativas para la conducción de la política monetaria. Algunas opciones son:

- La cuarta edición del libro de *Macroeconomics* de Olivier Blanchard (2006), especialmente los capítulos 18, 20, 21, 23 y 25.
- Algo similar se puede encontrar en textos de macroeconomía disponibles en castellano como Mankiw (2004), también en su cuarta edición, o Larraín y Sachs (2002).

Sobre el tema de la política monetaria en Colombia vale la pena consultar:

- El trabajo de Javier Gómez (2006) "Política monetaria", *Borradores de Economía*, Banco de la República.
- Jesús Bejarano y Franz Hamann (2005) *El impacto de la Política monetaria en Colombia: una revisión de la literatura* (disponible www.webpondo.org).
- El trabajo de Sánchez *et al.* (2005) ofrece una muy buena perspectiva histórica. Sergio Clavijo, en su artículo *Política monetaria y cambiaria en Colombia: progresos y desafíos (1991-2002)* publicado en 2002, discute los cambios en los instrumentos de política monetaria y cambiaria en Colombia, así como la adopción de un régimen de tasa de cambio flotante y el esquema de inflación objetivo.
- La evolución de la inflación desde 1970 es tratada por Urrutia (2005).
- El manejo de la política monetaria frente al ciclo económico se encuentra en Fernández (2005).

Las Notas Editoriales de la *Revista del Banco de la República* (*ver*, por ejemplo, febrero de 2004) y los *Informes sobre inflación* son una fuente permanente de información sobre el manejo y los resultados del política monetaria. Estos documentos se encuentran disponibles en http://www.banrep.gov.co/publicaciones/index.html.

BIBLIOGRAFÍA

Clavijo, Sergio. 2002. "Politica monetaria en Colombia: riesgos y desafíos". *Ensayos sobre Politica Económica*, 41-42. Banco de la República, Bogotá.

Fernández, Cristina. 2005. "La política monetaria y los ciclos económicos en Colombia en los últimos 35 años". *Coyuntura Económica*, 35(2):101:108.

Gómez, Javier y R. Betancourt (2003). "El sistema de pronóstico de la inflación", *Revista del Banco de la República*, febrero.

Gómez, Javier (2006). "Política monetaria". *Borradores de Economía*, Banco de la República.

Jaramillo, Carlos Felipe. 1999. "La inflación básica en Colombia: evaluación de indicadores alternativos". *Borradores de Economía*, Banco de la República, Bogotá.

Larrain, Felipe y Jeffrey Sachs. 2002. *Macroeconomía en la economía global*, 2ª edición, Prentice Hall Interamericana.

López, Alejandro. 1987. "Las minidevaluaciones en Colombia: un largo período de búsqueda de una tasa de cambio libre pero intervenida", en *Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, Banco de la República, Bogotá.

Mankiw, Gregory. 2004. *Macroeconomía*, 4ª edición. Antoni Bosch, Editor, S.A.

Sánchez, Fabio, A. Fernández y A. Armenta (2005). "Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: grandes tendencias y episodios relevantes". Documento CEDE 2005-30, Universidad de Los Andes.

Steiner, Roberto. 1987. "Una versión simplificada de las finanzas del Fondo Nacional del Café". *Ensayos sobre Política Económica*, 12, Banco de la República, Bogotá.

Urrutia, Miguel. 1981. "Experience with the Crawling Peg in Colombia", en John Williamson (ed.). *Exchange Rate Rules*, St. Martinus Press, N.Y.

Urrutia, Miguel. 2005. "Cambio en los instrumentos de política monetaria", en *Coyuntura Económica*, 35, 2.

Villar, Leonardo. 2004. "Inflación y finanzas públicas", en *Ensayos sobre Política Económica*, 47, Banco de la República, Bogotá.

Villar, Leonardo, David Salamanca y Andrés Murcia. 2005. "Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974–2003". *Desarrollo y Sociedad*, 55.

Wiesner, Eduardo. 1978. "Devaluación y mecanismo de ajuste en Colombia", en *Política Externa de Colombia*, Asociación Bancaria de Colombia.

Williamson, John. 1996. *The Crawling Band as an Exchange Rate Regime: Lessons from Chile, Colombia, and Israel*. Institute for International Economics. Washington.

MERCADO FINANCIERO

CAPÍTULO 8

OBJETIVOS

- Explicar el funcionamiento del mercado financiero
- Analizar los tipos de intermediarios e instrumentos que hacen parte de este mercado
- Estudiar las razones que justifican su regulación y supervisión
- Analizar la evolución del sistema financiero colombiano y su contribución al desarrollo

CONTENIDO

8.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo se centra en el análisis del funcionamiento del mercado financiero y más específicamente del mercado de capitales, que es el encargado de transformar el ahorro en inversión. En este mercado se determina la remuneración a los ahorradores por el sacrificio de postergar el consumo y el costo a los inversionistas por tomar recursos de terceros para adelantar sus proyectos.

El capítulo enfatiza el desempeño reciente del mercado financiero en Colombia. Para tal efecto, se desarrollan los siguientes temas:

- Se presentan algunos conceptos básicos que permiten entender las características más sobresalientes de los mercados financieros.
- Se resumen algunas de las principales conclusiones de una extensa literatura que analiza la importancia del desarrollo del sistema financiero para el crecimiento económico.
- Se explican los instrumentos -como bonos y acciones- a través de los cuales el ahorro se convierte en inversión.
- Se introducen los intermediarios financieros -como los bancos y las demás entidades de crédito- que son fundamentales para el funcionamiento de la economía.
- Se describe el papel que juegan los inversionistas institucionales en el desarrollo del mercado financiero.
- Se estudia la evolución del sistema financiero colombiano, con especial atención sobre las causas de las crisis financieras y sus consecuencias sobre la economía. Se explica en detalle el manejo de las últimas dos crisis financieras en Colombia.
- Se concluye con unas cortas reflexiones sobre los retos pendientes en este mercado.

8.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

El mercado financiero de una economía está compuesto por el mercado monetario, el cambiario y el de capitales (*ver Cuadro 8.1*).

- **En el mercado monetario** se encuentran la oferta y la demanda de dinero y se determina la tasa de interés de corto plazo.
- **En el mercado cambiario** se encuentran la oferta y la demanda de divisas y se determina la tasa de cambio.
- **En el mercado de capitales** se asignan y distribuyen, en el tiempo y en el espacio, los recursos de mediano y largo plazos destinados a financiar la inversión. En otras palabras, el mercado de capitales es el encargado de la transformación del ahorro a la inversión, razón por la cual cumple un papel central en la economía.

> El campo de las finanzas se dedica al estudio de la distribución y asignación de recursos económicos, en un ambiente incierto, a través del espacio y el tiempo.

El ahorro (principalmente de los hogares) debe encontrar caminos para que se utilice en la inversión (sobre todo por parte de las empresas). La eficiencia con que el ahorro se transforma en inversión -algo fundamental para una economía- depende del funcionamiento de una gran cantidad de factores que examinaremos a lo largo del capítulo[1].

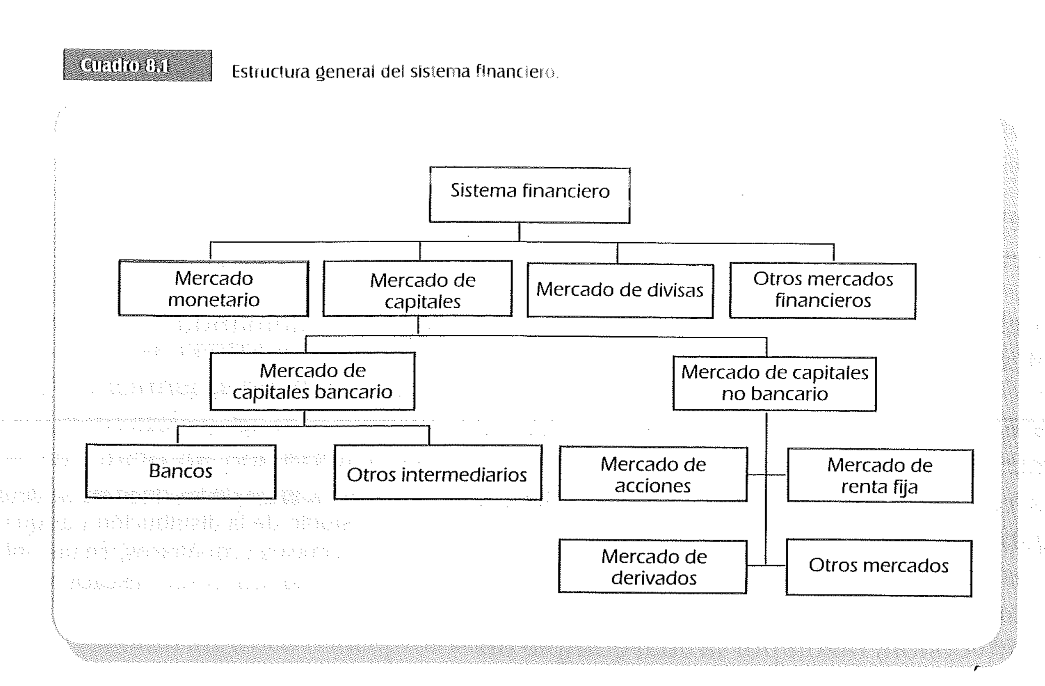
En el mercado de capitales se determina la remuneración a los ahorradores por el sacrificio de postergar el consumo y el costo para los inversionistas de tomar recursos de terceros con el fin de adelantar sus proyectos. Además, se asigna el *riesgo* entre los diferentes actores que intervienen en el proceso. El riesgo surge precisamente de la incertidumbre asociada a la incapacidad de anticipar con exactitud lo que ocurrirá en el futuro.

La relación entre el grado de desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico es un tema tan antiguo como la propia ciencia económica:

- Hace más de un siglo, Bagehot (1873) y Schumpeter (1912) resaltaron la importancia de los bancos en el desarrollo económico.

1 En palabras de Robert Merton, premio Nobel de Economía, un sistema financiero bien desarrollado facilita una eficiente asignación tanto del consumo, a través del ciclo de vida de los individuos, como del capital en los usos más productivos en las empresas.

Cuadro 8.1 Estructura general del sistema financiero.



- Posteriormente, McKinnon (1973) y Shaw (1973) insistieron en la relevancia de una adecuada intermediación financiera para acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo.

> A mayor grado de *profundidad financiera* mayor el crecimiento económico.

El *Gráfico 8.1* ilustra este punto de manera sencilla. Según datos del Banco Mundial para 2005, los países con mayor crédito doméstico al sector privado como proporción del PIB son también aquéllos con un mayor nivel de ingreso por habitante. En otras palabras, a mayor grado de *profundidad financiera* –medido, por ejemplo, como la relación entre crédito al sector privado y el PIB–, mayor el crecimiento económico[2].

2 Esta es la segunda definición de profundidad financiera que utilizamos. En el capítulo anterior la definimos como la relación entre *M2* y PIB. Existen, además, otras posibles mediciones de profundidad financiera, como el crédito total o el tamaño del mercado de acciones (ambos como proporción del PIB).

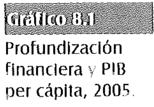
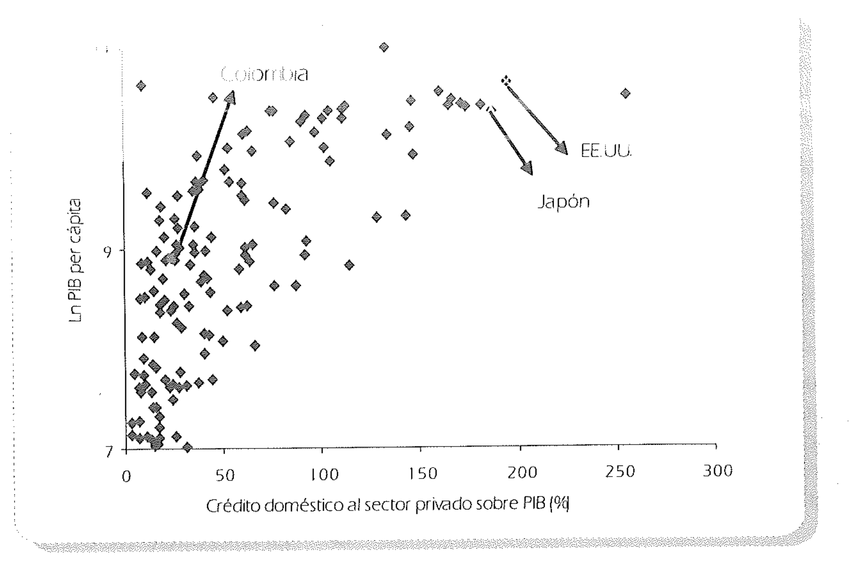


Gráfico 8.1
Profundización financiera y PIB per cápita, 2005.



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* (2007).

En el caso específico de Colombia, se podría decir que el nivel de profundización financiera es inferior al que cabría esperar dado el nivel de desarrollo económico. Frente a otros países de la región, Colombia parece estar rezagado en términos de intermediación financiera, pues la participación del crédito bancario en el PIB fue de 35% en 2005, mientras que en el caso de Chile fue 86% y en Brasil de 83% del PIB. De forma similar, el mercado accionario (capitalización bursátil) es pequeño, apenas 37,6% del PIB, inferior al promedio de América Latina para ese mismo año, 44,6%. El caso es aún más dramático cuando se compara con economías más desarrolladas, ya que, por ejemplo, en los países miembros de la Unión Europea el crédito bancario alcanza niveles superiores al 100%, y en Estados Unidos, la capitalización bursátil se acerca a 136% del PIB (*Cuadro 8.2*).

De otra parte, el desarrollo de los sistemas financieros ayuda a reducir la volatilidad económica. Sin embargo, esta afirmación genera cierta controversia, pues si bien el crédito permite estabilizar el consumo durante los períodos de bajos ingresos, también es cierto que los mercados financieros son, en esencia, volátiles e impredecibles.

> El mercado de capitales se puede clasificar en *intermediado* o *bancario* y *no intermediado* o de *instrumentos*.

De acuerdo con la clase de instrumentos e instituciones que se utilicen, el mercado de capitales se puede clasificar en *intermediado* o *bancario*, cuando la transferencia del ahorro a la inversión se hace por medio de intermediarios (bancos, corporaciones

Mercado de capitales: es **intermediado o bancario** cuando la transferencia del ahorro a la inversión se hace por medio de intermediarios, por ejemplo, los bancos.

financieras, fiduciarias, etc.) y *no intermediado* o de *instrumentos*, cuando dicha transferencia se hace directamente por medio de papeles que emiten aquellos que requieren fondos para que los adquieran quienes tienen excedentes. Este mercado se considera no bancario y se compone de cuatro submercados:

Mercado no intermediado o de instrumentos: cuando la transferencia se hace directamente por medio de papeles que emiten aquellos que requieren fondos para que los adquieran quienes tienen excedentes.

- El mercado de acciones.
- El mercado de bonos.
- El mercado de derivados.
- El mercado de otros mecanismos de contacto directo entre oferentes y demandantes de recursos[3].

Cuadro 8.2 Profundización del sector financiero (% del PIB), 2005.

	Crédito bancario	Capitalización bursátil
Mercados financieros desarrollados		
Japón	318,7	104,5
Estados Unidos	224,3	136,9
Unión Europea	128,7	45,8
Mercados emergentes		
Asia	121,4	41,3
Europa	35,5	45,8
América Latina	52,0	44,6
Argentina	38,3	33,6
Brasil	82,5	59,6
Chile	85,8	118,4
Perú	17,6	45,3
México	35,3	31,1
Colombia	**35,1**	**37,6**

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* (2007).

3 Los mecanismos intermediados y no intermediados pueden ser formales (como el mercado bursátil) o informales (como el llamado mercado sobre el mostrador).

En términos más simples, el ahorro se puede transformar en inversión a través de caminos directos e indirectos. Un ejemplo de los primeros son las empresas que no tienen recursos para financiarse y emiten títulos de deuda que otras firmas u hogares compran con sus ahorros.

Algo similar ocurre con la emisión de acciones, donde las empresas comparten las ganancias de su negocio con quienes las adquieren.

Un camino indirecto tiene lugar cuando los hogares y empresas prefieren depositar sus ahorros en intermediarios (bancos), que a su vez otorgan préstamos a quienes necesitan recursos para financiar la inversión. Es el caso de las familias que necesitan financiar alguna inversión, como la compra de vivienda.

Los mercados de capitales intermediados y no intermediados coexisten en la mayoría de los países del mundo. Alemania es un ejemplo de mayor desarrollo relativo del mercado bancario, mientras que Estados Unidos y el Reino Unido han tenido un mercado no intermediado más dinámico.

Vale la pena advertir que el desarrollo del mercado de capitales va de la mano de su diversificación: ningún país avanzado ha optado por un modelo extremo. Colombia tiene un modelo más inclinado al sistema bancario, aunque existe plena conciencia, por parte de las autoridades y de los analistas, de la necesidad de balancear las cargas y desarrollar el mercado basado en instrumentos.

Estudios recientes muestran que los países que logran un desarrollo equilibrado entre el mercado intermediado y el de instrumentos tienen mayores niveles de crecimiento económico, acumulación de capital y productividad.

De hecho, diversos estudios recientes muestran que los países que logran un desarrollo equilibrado entre el mercado intermediado y el de instrumentos tienen mayores niveles de crecimiento económico, acumulación de capital y productividad; es decir, son dos mercados plenamente complementarios.

La experiencia de los países asiáticos es interesante. Japón, por ejemplo, tiene como sistema predominante el bancario; de hecho, muchas veces los bancos actúan como grandes sociedades financieras que poseen o controlan la mayoría de las acciones de un grupo de empresas del sector real (lo que se conoce como *holdings*).

El modelo japonés también existe en Corea, aunque tuvo una fuerte crisis por los problemas de gobierno corporativo asociados a los préstamos bancarios a empresas en las que los propios bancos eran accionistas, directa o indirectamente. Dado que ningún modelo extremo es ideal, lo más sano para una economía es tratar de desarrollar de manera balanceada ambas estructuras.

8.3 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

El mercado financiero es uno de los menos comprendidos y más criticados de una economía de mercado. No obstante, un mercado financiero sano y competitivo es la mejor herramienta para brindar oportunidades de desarrollo a todos los agentes de una economía, en especial a aquéllos con escasos recursos para financiar sus actividades.

De hecho, muchos de los defectos del capitalismo, como la excesiva concentración de la propiedad, la desigualdad en la distribución a favor de los propietarios del capital y la falta de oportunidades de los pobres, pueden atribuirse, por lo menos en parte, al subdesarrollo del financiamiento.

En la medida en que los mercados de capitales son los encargados de financiar la generación de nuevas ideas, contribuyen al proceso de **destrucción creativa**, por medio del cual las ideas y organizaciones obsoletas se reemplazan por otras nuevas y mejores.

Proceso de "destrucción creativa": las ideas y organizaciones obsoletas se reemplazan por otras nuevas y mejores.

Los escándalos corporativos en los países desarrollados, así como los fuertes ciclos de auge y crisis motivados por los mercados financieros, en países como Colombia, contribuyen a generar una fuerte desconfianza en el sistema financiero y su papel en la economía.

Con frecuencia, se considera que los mercados financieros son una herramienta de los ricos, ignorando que precisamente los sectores más necesitados de la sociedad son los que más pierden cuando no tienen acceso al financiamiento. Es decir, el financiamiento provee oportunidades de movilidad económica, de la misma manera que la democracia ofrece posibilidades de movilidad política y social.

El financiamiento provee oportunidades de movilidad económica, de la misma manera que la democracia ofrece posibilidades de movilidad política y social. Por ello, los sectores más necesitados de la sociedad son los que más pierden cuando no tienen acceso al financiamiento.

El desarrollo de este mercado, como ningún otro, depende críticamente de las *instituciones* a las que nos referimos en el Capítulo 4. Los derechos de los acreedores deben estar claramente demarcados por contratos y el sistema legal debe operar para que éstos se cumplan, sin incurrir en grandes costos. Un sistema de contabilidad adecuado y una buena revelación de información son fundamentales para construir confianza, que es la esencia de un sistema financiero.

En términos generales, los mercados financieros se desarrollan más cuando las instituciones proporcionan seguridad a cada una de las partes para que no traten de

engañarse o manipularse entre sí. Ahora bien, esto no significa que los países deben controlar y reprimir sus sistemas financieros hasta que fortalezcan sus instituciones. Como veremos más adelante, el ambiente institucional no es independiente del grado de competencia y apertura de la economía.

Mercados financieros más libres crean oportunidades, competencia y crecimiento, al tiempo que facilitan el desarrollo y el funcionamiento de las instituciones.

Dado que el financiamiento es en esencia el intercambio de una suma de dinero hoy por una *promesa* de devolver más dinero en el futuro, no es sorprendente que dicho intercambio sea problemático. Aun el más honesto de los deudores puede incumplir, dada la incertidumbre inherente a cualquier inversión. Esto quiere decir que quien otorga un préstamo toma un riesgo.

Cuando se trata de riesgos elevados y concentrados, es difícil encontrar a alguien que los asuma. Además, las promesas son difíciles de valorar. Quienes no tienen la intención de cumplirlas están, por supuesto, dispuestos a ofrecer más. Incluso aquellos que tienen buenas intenciones iniciales pueden tener la tentación de comportarse de manera oportunista cuando deben dinero.

Así, los mercados financieros se caracterizan por la presencia de problemas de *información asimétrica*, pues los potenciales deudores (quienes reciben préstamos) conocen mejor los riesgos y retornos de sus proyectos de inversión que los potenciales acreedores (quienes otorgan préstamos). Todo esto puede sonar un poco moralista, pero es una realidad que el financiamiento será escaso –o por lo menos limitado a quienes tengan influencias o riqueza– en una economía que no tenga la infraestructura necesaria para mitigar estos problemas.

Los mercados financieros se caracterizan por la presencia de problemas de *información asimétrica*, pues los potenciales deudores conocen mejor los riesgos y retornos de sus proyectos de inversión que los potenciales acreedores.

En los países en desarrollo, por lo general, las personas o empresas obtienen recursos para financiar sus ideas a un costo muy alto, por lo menos en comparación con lo que ocurre en los países desarrollados. Dada la incertidumbre respecto al éxito de los proyectos de inversión, si una empresa quiere atraer recursos debe prometer una *prima* por el riesgo en que incurre quien ofrece sus ahorros (en comparación con lo que implica prestárselos al Gobierno, que se considera una actividad libre de riesgo).

En los países con mercados de capitales bien desarrollados, los intermediarios financieros y los ahorradores pueden reducir la prima de riesgo requerida distribuyendo sus recursos en diferentes proyectos con distintos grados de riesgo. Pero, cuando

el mercado de capitales es subdesarrollado, la capacidad de diversificar el riesgo se encuentra limitada, de manera que los ahorradores e intermediarios financieros deben exigir primas de riesgo más altas y eso hace que el financiamiento sea muy costoso[4].

Lo anterior se debe a que:

- Las instituciones son deficientes.
- Los derechos de propiedad no están bien demarcados y no se hacen cumplir adecuadamente.
- El monitoreo para el cumplimiento de lo pactado es imperfecto.
- Las agencias que recolectan información sobre la historia crediticia de los potenciales prestatarios no funcionan adecuadamente.
- Hay poca competencia entre los prestamistas.
- El sistema judicial que hace cumplir los contratos es lento.
- Las autoridades de regulación y supervisión no logran la independencia y efectividad deseadas.

Todo esto confirma lo que ya mencionamos: el desarrollo del sistema financiero es una de las áreas de la economía donde las instituciones tienen mayor importancia. Expresado en otras palabras, la falta de un desarrollo institucional adecuado se acompaña de una baja profundidad del sistema financiero.

Es fácil caer en un círculo vicioso en el cual malas instituciones y baja profundidad financiera se retroalimentan; no pocos agentes económicos piensan que el fortalecimiento de la infraestructura institucional va en contravía de los intereses de los sectores más vulnerables de la población, cuando en realidad ocurre todo lo contrario.

Los casos de las centrales de información crediticia y el funcionamiento del sistema judicial para el cumplimiento de los contratos son emblemáticos.

En efecto, una de las principales causas de la menor eficiencia de los mercados de capitales en los países en desarrollo se relaciona con el acceso a la información sobre

4 Harry Markowitz y James Tobin, ganadores del premio Nobel de Economía, demostraron en los años cincuenta que el riesgo de una inversión debe considerarse en el contexto del portafolio global de proyectos que un individuo o una empresa realizan. Un inversionista bien diversificado puede tolerar una inversión riesgosa, que puede no estar dispuesto a tomar si se tratase de su única inversión. Markowitz, además, desarrolló la fórmula matemática para calcular los portafolios que ofrecen el menor riesgo para una rentabilidad dada.

la historia crediticia de los prestatarios. Cuando esta información no está disponible, es difícil para los intermediarios financieros y para los ahorradores diferenciar los buenos deudores de los malos, y eso aumenta el costo del financiamiento para todos.

Durante las últimas tres décadas, la literatura sobre mercados financieros ha resaltado los problemas que surgen de la información imperfecta que tienen los prestamistas o acreedores sobre el comportamiento y las características de los prestatarios o deudores. Los bancos tienen dificultades para clasificar los demandantes de crédito, juzgar su capacidad de pago y monitorear sus acciones. Estas asimetrías de información dan origen a dos problemas que se conocen como la *selección adversa* y el *riesgo moral*[5].

El problema de selección adversa ocurre, en este contexto, cuando un aumento en las tasas de interés induce a los potencialmente buenos deudores a dejar de solicitar crédito, de manera que solo demandan préstamos quienes tienen una mayor probabilidad de incumplir. Como los buenos deudores pagan sus obligaciones, a medida que aumentan las tasas de interés, deciden no endeudarse.

Por el contrario, a los malos prestatarios -que no tienen la intención de cumplir con sus obligaciones- no les importa el aumento de las tasas de interés y, por consiguiente, continúan demandando recursos:

De esta forma, la mezcla de solicitantes de crédito empeora; es decir, cambia adversamente. Se llega a un punto en el que los intermediarios financieros no están dispuestos a prestar recursos porque saben que la gran mayoría de sus clientes son potencialmente malos deudores. Así, en un mercado de capitales subdesarrollado, este problema implica que muchas familias o empresas no tengan acceso al crédito.

El problema de riesgo moral surge cuando los deudores adoptan acciones más riesgosas que incrementan la probabilidad de incumplimiento. Este tipo de comportamiento se da cuando el acreedor no puede observar adecuadamente las acciones del deudor.

Por ejemplo, el prestatario puede utilizar los recursos de un crédito para un propósito diferente al que conoce el banco y que no es deseable desde el punto de vista del intermediario financiero, porque pone en riesgo el pago de la deuda. Este fenómeno ocurre cuando el deudor trata de hacer apuestas cada vez más riesgosas para cumplir con el compromiso de repago, en contra de los intereses de los intermediarios.

5 El desarrollo de estos conceptos está estrechamente relacionado con las contribuciones de George Akerlof y Joseph Stiglitz, quienes recibieron el premio Nobel de Economía en 2001.

La principal razón es que si el deudor utiliza los recursos del préstamo para actividades riesgosas y gana, toda la ganancia extra es para él. Si pierde más de lo que le prestaron, la pérdida extra es para el prestamista o acreedor.

Una de las consecuencias de los problemas asociados a las asimetrías en la obtención de información en el mercado financiero es que, por lo general, la oferta y la demanda de crédito no se igualan. Es decir, no hay equilibrio porque a una determinada tasa de interés, hay más personas interesadas en obtener un crédito, que bancos dispuestos a otorgarlo.

> La creación y el fortalecimiento de instituciones que apoyen el funcionamiento del mercado de capitales son los elementos más importantes para garantizar su desarrollo, y permitir que todos los agentes de la economía puedan acceder a recursos financieros con la menor presencia de obstáculos posible

En un mercado convencional, sin este tipo de problemas, lo natural es que suba la tasa de interés hasta que se igualen oferta y demanda. Esto no ocurre en el caso del crédito porque el aumento de las tasas de interés puede agravar los problemas de selección adversa y riesgo moral; es decir, la demanda de crédito quedará insatisfecha.

En un mercado financiero desarrollado estos problemas se pueden mitigar, aunque no desaparecen. El prestamista tiene la información necesaria para saber cuándo los términos de una deuda comienzan a generar los incentivos perversos para el deudor. Cuando no existen los mecanismos para renegociar los contratos y evitar así que los deudores incurran en riesgos cada vez mayores, este fenómeno se convierte en un verdadero obstáculo al crédito.

En efecto, el riesgo moral reduce la probabilidad de que el préstamo sea pagado y, como consecuencia, los intermediarios prefieren no prestar recursos. En un mercado de capitales desarrollado, la presencia de un sistema legal fuerte y claro permite el buen cumplimento de los contratos. En un mercado de capitales precario, los mecanismos judiciales para hacerlos cumplir son débiles y es difícil que se diseñen de una manera adecuada para incentivar a los prestatarios correctamente.

En suma, la creación y el fortalecimiento de instituciones que apoyen el funcionamiento del mercado de capitales son los elementos más importantes para garantizar su desarrollo y permitir que todos los agentes de la economía puedan acceder a recursos financieros con la menor presencia de obstáculos posible.

Sin embargo, la construcción de las instituciones que se requieren para el desarrollo del mercado financiero no es una tarea fácil, porque no existe un adecuado nivel de conciencia sobre la importancia de estos asuntos o, en otros casos, existe un alto grado de oposición política a las reformas necesarias[6].

6 Por ejemplo, en Japón, a comienzos de los años ochenta, los mercados de bonos se encontraban poco desarrollados. La razón era que la inscripción de bonos estaba en manos de un comité controlado por los bancos comerciales que querían proteger su actividad como prestamistas.

8.4 EL MERCADO FINANCIERO Y EL CRECIMIENTO

Como vimos en el Capítulo 3, en el ámbito internacional existe amplia evidencia que sugiere que la productividad es el principal motor del crecimiento económico. De hecho, solo aquellos países que registran tasas elevadas de crecimiento de la productividad son capaces de mantener durante largos períodos de tiempo una economía con alto dinamismo.

Por otra parte, la literatura teórica y empírica ha encontrado que entre más eficiente sea el mercado de capitales, no solo habrá más recursos disponibles para invertir, sino que además habrá un mayor crecimiento de la productividad[7].

Hay por lo menos dos caminos a través de los cuales el mercado de capitales afecta el crecimiento:

> El mercado de capitales mejora la asignación de recursos entre proyectos y permite la diversificación de riesgos.

En primer lugar, la literatura demuestra que el grado de desarrollo del mercado de capitales mejora la asignación de recursos entre proyectos. Los mercados desarrollados promueven un mejor análisis de la información, lo que permite escoger los proyectos de mayor rendimiento. De esta forma, aumenta la productividad del capital y con ello el crecimiento económico.

En segundo lugar, el mercado de capitales permite la diversificación de riesgos. Si el mercado de capitales se encuentra más desarrollado pueden financiarse inversiones de alta rentabilidad, en proyectos menos líquidos. En ausencia de un mercado de capitales, los ahorradores solo pueden cubrirse contra el riesgo al adquirir activos líquidos, que puedan vender sin mayor dificultad.

Esto sugiere que existe una **complementariedad estratégica** entre el mercado de capitales y la tecnología. En estas condiciones, un sistema financiero subdesarrollado implica un aparato productivo de iguales características[8].

7 El economista austriaco Joseph Schumpeter escribió, en 1911, que "el financiamiento hace, hasta cierto punto, independiente al individuo de sus herencias y posesiones, mientras que el talento cabalga hacia el éxito sobre los hombros de las deudas".

8 El grado de desarrollo del mercado de capitales también puede afectar la magnitud del ahorro. Entre más eficiente sea el mercado de capitales, mayor el retorno que se les podrá ofrecer a los ahorradores. Claro está que un mayor rendimiento sobre el ahorro tiene un doble efecto: hace más atractivo consumir mañana, lo cual aumenta el ahorro (efecto sustitución); pero, por otra parte, hace más ricos a los ahorradores hoy y los lleva a consumir más y, consecuentemente, a ahorrar menos (efecto ingreso). No es claro, teórica o empíricamente, cuál de los efectos prevalece. En Colombia, el efecto neto parece ser nulo, pues el ahorro no parece muy sensible a la tasa de interés.

El mercado de derivados ofrece una forma quizá más directa de ver cómo el desarrollo del sistema financiero contribuye a la diversificación de riesgos. En este mercado se transan una gran cantidad de productos (como los futuros y las opciones, para mencionar solo dos) que permiten cubrir una amplia gama de riesgos, al trasladarlos a individuos que ven en ello una oportunidad de ganancia.

Las exportaciones que generan un ingreso en dólares, cuyos costos se determinan en pesos, son el ejemplo más sencillo de las ventajas de contar con mecanismos de cobertura (como un contrato de venta, a futuro, de dólares) que le permitan al empresario poder determinar con certeza cuántos pesos va a recibir a cambio de los dólares que exporta.

En otras palabras, los instrumentos de derivados completan los mercados financieros y son parte de su desarrollo. El crecimiento en la negociación de estos instrumentos en las últimas décadas es prueba de ello, y por esto, en Colombia se adelantan todas las reformas necesarias para que su operación sea cada vez más amplia.

La existencia de estos productos financieros permite, además, una mayor especialización, pues el empresario puede dedicarse a producir y comercializar eficientemente sus productos y no a tratar de anticipar el comportamiento del mercado cambiario.

Dados estos canales, no es sorprendente que una vez son tenidas en cuenta otras variables como la educación, el comercio exterior, la inflación y el tamaño relativo del Gobierno, el crecimiento está determinado por variables que miden el tamaño de los activos de los bancos o del mercado bursátil, así como su liquidez.

> Entre desarrollo financiero y crecimiento económico existe una relación de causalidad: el primero causa el segundo.

Es importante enfatizar que entre desarrollo financiero y crecimiento económico existe una relación de causalidad, lo cual tiene implicaciones muy diferentes a las que surgen cuando dos fenómenos están correlacionados, en el sentido de ocurrir simultáneamente.

Aunque en la práctica es muy difícil establecer sin ambigüedad la relación de causalidad, la literatura reciente ha realizado cientos de ejercicios en donde el desarrollo financiero al comienzo de un período (por ejemplo, los años sesenta) está asociado con mayor crecimiento del producto durante el período subsiguiente (digamos en el período de 1960-2000). Pese a que se trata de un resultado sugestivo, dista mucho de ser una prueba definitiva de causalidad.

Hay dos tipos de evidencia adicionales que pueden resultar más convincentes:

- En primer lugar, en economías en las que el sector financiero se encuentra más desarrollado crecen más las industrias o los sectores en los cuales se requieren fondos de terceros o externos para financiar proyectos de inversión de larga maduración, en comparación con los sectores en donde la inversión se puede financiar con recursos propios.

- En segundo lugar, cambios en la regulación -por ejemplo, más competencia entre los bancos de diferentes estados de Estados Unidos, o la apertura de los flujos de capital extranjero en el caso de los países en desarrollo- están asociados a un mayor crecimiento económico posterior.

Esto no quiere decir, sin embargo, que un país que modernice su sistema financiero puede despreocuparse de todos los demás determinantes del crecimiento económico que discutimos en el Capítulo 3. Tampoco implica que un país no pueda crecer si su sistema financiero se encuentra subdesarrollado. Por ejemplo, América Latina creció en los años sesenta y setenta pese al precario desarrollo del financiamiento. El financiamiento permite aprovechar oportunidades, pero no crea las oportunidades en sí mismas.

8.5 EL MERCADO DE INSTRUMENTOS O NO INTERMEDIADO

Éste es el mercado en donde se encuentran los oferentes y demandantes de instrumentos o papeles financieros.

Los instrumentos financieros son herramientas que garantizan a los agentes de la economía el acceso a diferentes posibilidades de financiamiento e inversión, mediante la transacción de documentos negociables o *títulos valores*. Estos documentos los venden o *emiten* agencias o empresas públicas o privadas con el objetivo de obtener los fondos suficientes para el financiamiento de sus actividades.

Es decir, a través de los instrumentos financieros, las empresas o los agentes pueden obtener dinero para financiar sus actividades cuando carecen de los recursos propios suficientes para llevarlas a cabo.

Por otro lado, se encuentran aquellos agentes que tienen excesos de recursos y acuden al mercado financiero con la intención de invertir su dinero en activos rentables que aumenten su riqueza. En un sentido económico, estos agentes son *ahorradores*, aunque en un sentido financiero son *inversionistas* por el hecho de comprar papeles.

La estrategia de inversión busca obtener la combinación de riesgo y retornos deseada (a mayor riesgo, mayor retorno esperado) por medio de la estructuración

de un *portafolio*, o conjunto de bonos o títulos, que permite una mejor combinación de riesgos y retornos frente a la que puede ofrecer un papel individual.

El mercado primario de valores se refiere a la compra y venta de títulos en el momento de su emisión. El inversionista adquiere los títulos directamente de la entidad que los emite.

El *mercado primario de valores* se refiere a la compra y venta de títulos en el momento de su emisión. Es decir, el inversionista adquiere los títulos directamente de la entidad que los emite. Una vez colocada la emisión, los papeles pueden transarse de nuevo en el *mercado secundario de valores* donde los precios se fijan cada vez que hay operaciones.

Cuando las transacciones en el mercado secundario son frecuentes y de montos significativos, el mercado se considera *líquido* porque los títulos se pueden vender rápidamente al precio vigente.

El *mercado secundario* puede hacerse mediante sistemas transaccionales administrados por instituciones, como las bolsas de valores, en los que es necesario actuar a través de un intermediario autorizado. Hace varios años este lugar en donde convergían las transacciones de títulos valores, denominada *la rueda*, existía físicamente y las transacciones se acordaban de viva voz.

Hoy, los diferentes agentes realizan sus transacciones por medio de la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), dentro de la cual existen varios sistemas electrónicos. Uno de ellos es el Mercado Electrónico Colombiano (MEC) en donde se negocian los títulos de renta fija, mientras que en la rueda electrónica se transan las acciones.

Los títulos de deuda pública, TES, también pueden negociarse en el Sistema Electrónico de Negociación (SEN), administrado por el Banco de la República, en el cual participan los creadores de mercado; es decir, los grandes bancos, corporaciones financieras o comisionistas de bolsa que a través de sus operaciones fijan la pauta en materia de precios para el resto del mercado.

El mercado secundario también puede efectuarse por medio de sistemas extrabursátiles, como el mercado sobre el mostrador, en el que las transacciones de los títulos se realizan directamente entre las partes sin las condiciones de transparencia, equidad y seguridad propias del mercado bursátil.

8.5.1 Renta fija

El mercado de renta fija se caracteriza porque en él se hacen transacciones con títulos valores cuyos pagos son fijos y acordados en el momento de la compra del papel. En general, estos papeles se conocen como *bonos* y su rentabilidad está determinada por la tasa de interés que se pacte.

Los bonos son instrumentos de deuda mediante los cuales el emisor se compromete a realizar pagos periódicos por un monto fijo, comúnmente denominados *cupones*.

Estos pagos se efectúan a lo largo de un horizonte de tiempo llamado *plazo de vencimiento* o *madurez* del bono.

En la fecha de vencimiento, el tenedor del bono recibe del emisor el pago del valor del papel transado conocido como el *principal* o *valor facial*.

Si los cupones del bono se realizan periódicamente, el papel se denomina *bono cupón*.

Un bono cupón se puede identificar por el emisor (que puede ser privado o gubernamental), el plazo de vencimiento y la *tasa cupón*. Esta última es simplemente el valor de cada cupón expresado como porcentaje del valor facial del bono.

El precio de un título o bono guarda una relación inversa con la tasa de interés de mercado, también denominada como el *retorno al vencimiento* (la tasa de interés que iguala el valor presente de los pagos recibidos con el valor actual).

Por ejemplo, el precio (p) de un bono *cero cupón* (es decir, un bono con un único pago a su vencimiento en el año n) es igual a su valor presente calculado como $VF/(1+i)^n$, donde VF es el valor facial del bono a su vencimiento, e i es la tasa de interés de mercado. Cuando la tasa de interés sube, el precio del bono cae y viceversa[9]. Además, como la tasa de interés de mercado varía diariamente y el cupón en un bono de renta fija está determinado en el momento de la emisión, esto explica por qué el precio de un bono también fluctúe en el tiempo.

Los bonos que el Gobierno emite se consideran *libres de riesgo*, ya que es muy excepcional, aunque no imposible, que el mismo Gobierno repudie sus obligaciones.

De hecho, el Gobierno de Colombia –contrario a lo que ha hecho la mayor parte de los países de América Latina– no ha incumplido sus obligaciones desde los años treinta. Los bonos que emiten las compañías privadas tienen un mayor riesgo de incumplimiento que los bonos del Gobierno. De esta forma, para que estos papeles riesgosos sean atractivos para los inversionistas, las empresas emisoras deben ofrecer retornos más altos que compensen el mayor riesgo que toman al comprar ese título.

9 Las consolas son un caso especial de los bonos cero cupón que hace aún más clara esta relación. Se trata de un bono sin vencimiento y sin repago del principal que realiza pagos de cupón $C a perpetuidad. La fórmula del precio de una consola es $P = C/(1+i) + C/(1+i)^2 + C/(1+i)^3 + \ldots = C/i$. Esta expresión permite ver inmediatamente que si sube i, cae el precio del bono. Por ejemplo, si una consola paga $100 por año y la tasa de interés es 10%, su precio será $1.000 = 100/0,10. Si la tasa de interés sube a 20% el precio de la consola cae a $500.

8.5.2 Principales instrumentos de renta fija en Colombia

Como vimos en el Capítulo 6, el Gobierno colombiano utiliza los *títulos de tesorería* (TES) como mecanismo para el financiamiento de sus actividades.

Los TES pueden emitirse en pesos, en dólares, o en una unidad de cuenta (denominada UVR o unidad de valor real) que se ajusta diariamente en función de la inflación del mes anterior. Como veremos más adelante, la UVR es también la unidad de cuenta de una parte importante de los créditos hipotecarios.

Las tasas de interés de mercado de los TES fluctúan según la oferta y demanda en el *mercado secundario* y, gracias a que son emitidos por el Gobierno, dependen también de las expectativas de los agentes frente al desempeño de la política fiscal y monetaria.

En el *Gráfico 8.2* se observa la evolución de las tasas de interés de mercado de los TES a tasa fija, con plazos de vencimiento a marzo de 2007 y enero de 2012, que son dos de las referencias más transadas en el mercado.

Así como el Gobierno emite bonos de deuda para financiar sus actividades, las empresas o compañías también emiten títulos denominados *bonos corporativos*, cuya solidez depende de la calificación asignada por una agencia calificadora de riesgos.

La calificación de los bonos corporativos se encuentra por lo general entre:

- **AAA:** emisiones de alta calidad cuyos factores de riesgo son prácticamente inexistentes.
- **AA+:** emisiones con muy alta calidad crediticia cuyo riesgo es modesto, pero puede variar ligeramente en forma ocasional por las condiciones económicas.

Otro ejemplo de papeles de renta fija son los *Certificados de Depósito a Término* (CDT), emitidos por los intermediarios financieros con el fin de captar dinero del público o de algunos inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones o las compañías de seguros.

El que los intermediarios financieros capten recursos a través de instrumentos, y no solo a través de las cuentas corrientes y de ahorro, ilustra la complementariedad entre el mercado de instrumentos y el mercado intermediado. Así, el desarrollo de uno de ellos incide de modo positivo sobre el otro.

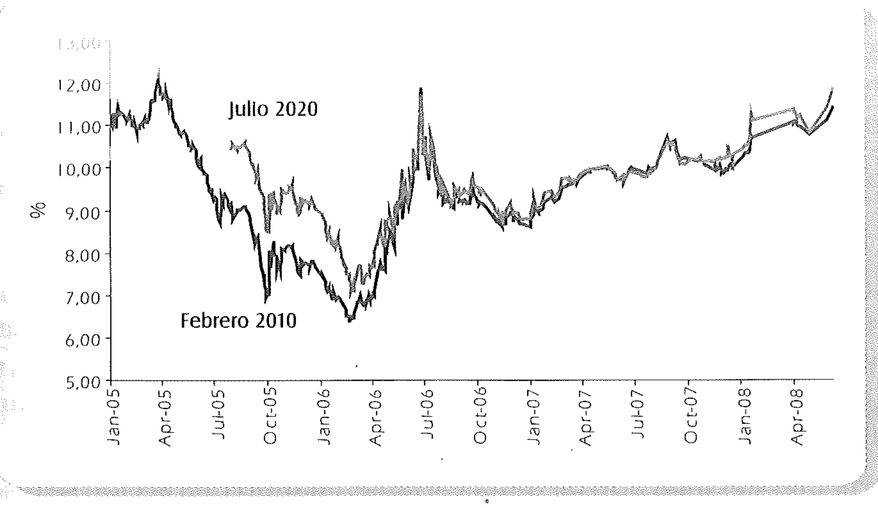


Gráfico 8.2 Evolución de las tasas de interés de mercado de los TES a tasa fija, con plazos de vencimiento a febrero de 2010 y julio de 2020.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

8.5.3 Renta variable

A diferencia de los instrumentos de deuda que representan una obligación (o promesa) en la que el deudor se compromete a pagar un monto específico en una fecha preacordada, los instrumentos de renta variable constituyen un derecho residual del tenedor sobre los activos de quien los emite. Por lo anterior, a diferencia del mercado de renta fija, estos títulos valores no tienen un rendimiento preestablecido.

El mejor ejemplo son las acciones, cuya rentabilidad depende de los dividendos que decrete la empresa emisora y el precio de este papel en la bolsa.

Además, en el mercado de renta variable se transan otros títulos como los BOCEAS (bonos convertibles en acciones). Claro está que en el mercado también existen instrumentos híbridos que combinan aspectos de una y otra clase de papeles. Este caso es, por ejemplo, el de cierta clase de acciones privilegiadas o preferenciales que le aseguran al inversionista un dividendo mínimo, generalmente por un período fijo de tiempo.

Cuando un inversionista decide comprar la *acción* de una empresa, mediante este contrato obtiene un porcentaje del patrimonio de la compañía y, por ello, un derecho a participar en las utilidades de la misma. Las acciones no tienen plazo de vencimiento y por eso se consideran como títulos valores de largo plazo.

> En el mercado de renta variable, cuando una acción se inscribe simultáneamente en varias bolsas de valores, se incrementa el número de analistas que siguen el comportamiento de dicha acción y se mejora la capacidad predictiva de las ganancias de la empresa.

Entonces, mientras que los bonos son *instrumentos de deuda*, las acciones son *instrumentos de capital*. Las *acciones ordinarias* otorgan derechos sobre las utilidades después de pagar gastos e impuestos, llamados *dividendos*, así como facultades de voto en las decisiones que toma la asamblea de accionistas. Las acciones *preferenciales* por lo general no tienen derecho al voto en las decisiones pero, en caso de quiebra, tienen prioridad frente a las acciones ordinarias.

8.5.4 Precios

Los precios de los principales activos que se transan en el mercado de capitales contienen información para la toma de decisiones económicas. Tal y como lo planteó el economista austriaco y premio Nobel de Economía, Friederich Von Hayek, a mediados del siglo pasado, el sistema de precios opera como un extraordinario sistema de comunicaciones.

En el caso particular del mercado de renta variable, cuando una acción se inscribe simultáneamente en varias bolsas de valores, se incrementa el número de analistas que **siguen** el comportamiento de dicha acción y se mejora la capacidad predictiva de las ganancias de la empresa. Esto se traduce en mayor valor para la acción, debido a que mercados más desarrollados tienen los incentivos para recoger y generar más información.

Algunos de los índices compuestos de precios, son:

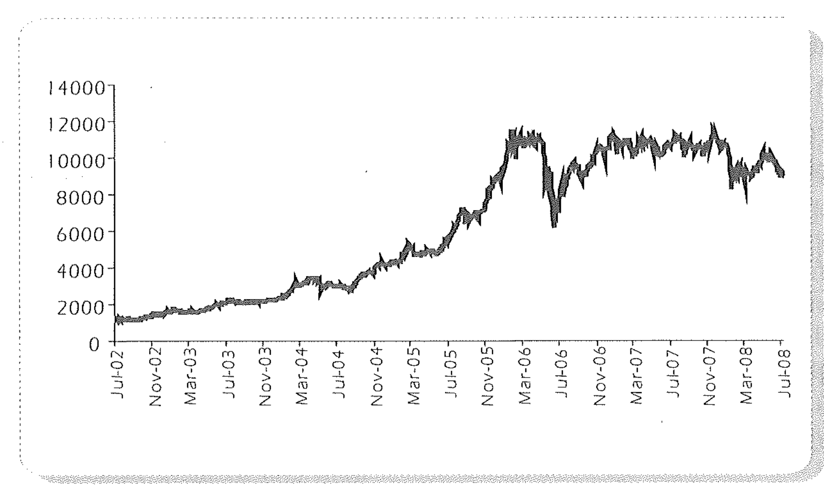
- En Estados Unidos, el *Dow Jones Industrial Average* es un índice que se construye a partir de los precios de las acciones de las treinta empresas industriales más importantes, mientras que el S&P 500 incluye el precio de las acciones de las quinientas compañías más representativas.
- En Japón, el índice que recoge los precios de las acciones más importantes se conoce como *Nikkei*, en Alemania como DAX y en Inglaterra es el FTSE (*Financial Times Stock Exchange*). Todos estos índices actúan como verdaderos termómetros que miden el estado de ánimo de la economía mundial.
- En nuestro caso, el Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia (IGBC) mide el comportamiento de los precios de las principales acciones en el país. Para construir el índice se escogen, cada tres meses, las empresas que muestren un mayor número de acciones transadas en el último año. Luego, se pondera su valor de acuerdo con su importancia relativa en términos de su actividad en la Bolsa. En la medida en que el mercado bursátil adquiere mayor importancia, el IGBC se convierte en un buen indicador del nivel de confianza y apetito de los inversionistas por activos denominados en pesos.

Adicional al IGBC, también se cuenta con el índice COL20 y el COLCAP. El primero es un indicador de liquidez que refleja las variaciones de los precios de las 20 acciones más líquidas de la BVC y pondera de acuerdo con la liquidez de cada una. El COLCAP refleja lo mismo, con la diferencia que la ponderación de las compañías se determina según su capitalización bursátil y no de acuerdo con su liquidez.

El *Gráfico 8.3* muestra la evolución de este índice, cuyo crecimiento fue espectacular entre 2004 y 2005[10].

Gráfico 8.3

Evolución del Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia (IGBC).



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia.

De manera análoga a la importancia de los precios de las acciones, los precios de los instrumentos de renta fija también son un indicador del ambiente económico de un país.

Cuando los inversionistas quieren invertir su dinero en algún título con menor volatilidad que las acciones, analizan el comportamiento de diferentes bonos de renta fija, ya sea de deuda pública o papeles privados.

En su mayoría, los inversionistas observan los precios de los bonos específicos de acuerdo con la madurez a la cual desean invertir su dinero, aunque en muchos países existen índices de precios de títulos de renta fija.

10 Sin embargo, una diferencia importante entre los mercados bursátiles más desarrollados y mercados como el colombiano es que en los primeros existe mejor información de la firma, de manera que las acciones individuales no necesariamente siguen el comportamiento de los índices. En países como Colombia, la mayor parte de la variación de las acciones individuales sigue de cerca al índice general, lo que quiere decir que los precios individuales pierden parte de su función de transmitir información acerca del estado particular de una empresa.

8.5.5 Tamaño[11]

El mercado de capitales basado en instrumentos es aún pequeño en Colombia. Además, las transacciones en papeles de renta fija representan más del 98% del total de operaciones realizadas en este mercado. Los títulos de deuda del Gobierno, principalmente los TES, representan más del 80% de las transacciones de renta fija (*Cuadro 8.3*).

El gran crecimiento del mercado de los títulos de deuda pública se explica por las necesidades de financiamiento del Gobierno, el aumento en la liquidez de la economía y la sustitución de deuda pública externa por deuda interna.

El mayor dinamismo de los papeles del Gobierno puede verse como algo positivo pues contribuye al desarrollo y profundización del mercado. Algunos intermediarios financieros, como los bancos y los fondos de pensiones, tienen una preferencia por este tipo de papeles, pues su riesgo es bajo y su rentabilidad alta.

El *Gráfico 8.4* muestra el aumento en la liquidez del mercado de títulos de deuda pública donde se evidencia el fuerte crecimiento del volumen de las transacciones. Por su parte, el tamaño del mercado de papeles privados de renta fija es el segundo en importancia después de los TES. El valor de sus transacciones corresponde apenas a 6,3% del total de las negociaciones de renta fija. Los CDT y los bonos privados son los títulos más transados.

En Colombia, dentro de las negociaciones de renta fija, los agentes también pueden invertir en títulos generados a través del mecanismo de titularización.

Mediante la titularización, se emiten títulos que representan la participación en la propiedad de diferentes activos, tales como bonos de deuda pública, cartera de crédito, documentos de crédito, activos inmobiliarios, cosechas agrícolas, peajes, remesas y, en general, el flujo de caja futuro que se desprende de cualquier activo (*ver Recuadro 8.1*).

Cuadro 8.3 Negociaciones de títulos de renta fija. Acumulado total en billones de pesos de 2007.

	2001	Participación (%)	2007	Participación (%)
Papeles oficiales (No TES)	16	23,5	21	1,9
TES	38	55,4	882	80,2
Papeles privados	15	21,1	197	17,9
Total	69	100,0	1100	100,0

Fuente: Bolsa de Valores de Colombia.

11 Esta sección se apoya en Arbeláez (2005).

Recuadro 8.1

TITULARIZACIONES

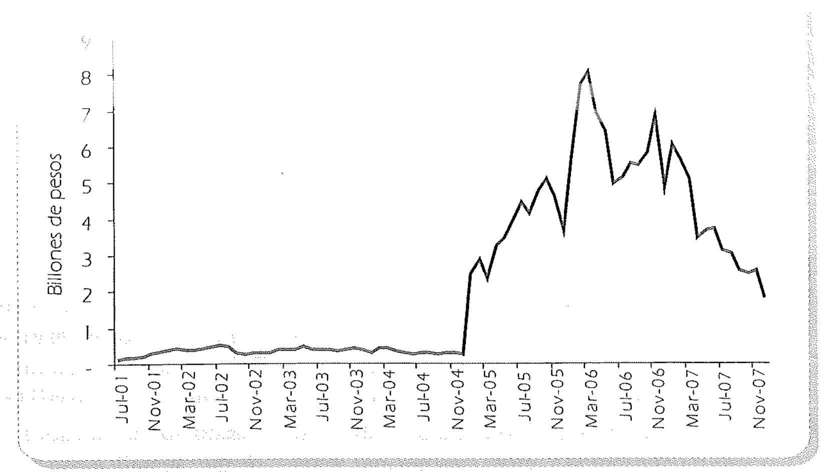
Las principales titularizaciones en Colombia corresponden a la emisión de TIPS, que son los títulos respaldados por cartera hipotecaria. En esencia, lo que se hace es que una entidad especializada (como la Titularizadora Colombiana creada en 2001) compra la cartera hipotecaria a los bancos, para emitir una serie de títulos respaldados con dicha cartera. El pago de los títulos es el espejo de las cuotas que mensualmente pagan los deudores hipotecarios. Este mecanismo ha sido sumamente exitoso, al punto que un 30% de la cartera hipotecaria existente en 2005 había sido titularizada.

Las titularizaciones abarcan una gran cantidad de activos y son quizás el segmento más dinámico del mercado de capitales en el mundo.

Por ejemplo, las pólizas de seguros de vida de los enfermos terminales también han dado origen a innovaciones financieras. Como los enfermos no pueden beneficiarse de los seguros de vida que los amparan, pueden decidir titularizar dichas pólizas (que en muchos casos son el único activo que poseen los pacientes) para venderlas en el mercado a cambio de fondos que el paciente puede utilizar en los últimos días de su vida. Aunque el título puede sonar macabro y dar la apariencia de que se trafica con la muerte, en realidad la titularización convierte un activo ilíquido (la póliza de seguros) en fondos líquidos que pueden mejorar la calidad de vida del paciente. Además, cuando varias de estas pólizas se empaquetan se logra diversificar los riesgos y eliminar la recriminación moral que puede resultar cuando un inversionista se encuentra pendiente del desenlace de la enfermedad de un individuo particular. Este ejemplo ilustra la facilidad con que la innovación financiera puede generar rechazo moral. Pero en la práctica, esta innovación le permite al paciente aliviar parte de su sufrimiento, no por la benevolencia del inversionista, sino por su propio interés pecuniario, tal y como lo planteó Adam Smith en el caso del panadero.

Gráfico 8.4

Evolución del volumen total transado de TES (promedio diario).



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia.

Estos flujos y activos constituyen un patrimonio autónomo, con cargo al cual se emiten títulos. En Colombia, el volumen de estas transacciones es aún pequeño pero ha crecido en los últimos años; en 2004 solo representaron alrededor del 2% de las negociaciones totales del mercado de renta fija (*Cuadro 8.3*).

Aunque las condiciones han mejorado en los últimos años, el mercado de renta variable se caracteriza por ser relativamente pequeño e ilíquido. Además, las transacciones son costosas y se concentran en unas pocas acciones.

Capitalización bursátil: valor de las acciones inscritas en bolsa a su respectivo precio en un momento dado.

En Colombia, a lo largo de las últimas décadas la capitalización bursátil (valor de las acciones inscritas en bolsa a su respectivo precio en un momento dado) ha sido una de las más bajas en el ámbito internacional, pues pocas empresas están inscritas en la bolsa: 150 en promedio en la década de los noventa frente a 250 en Chile y 450 en Brasil (*Gráfico 8.5*). Esto cambió sustancialmente en el año 2005, más por el fuerte incremento en el precio de las acciones que por un mayor número de empresas inscritas. Una tendencia similar se observa en la liquidez del mercado medida a través del volumen transado de acciones.

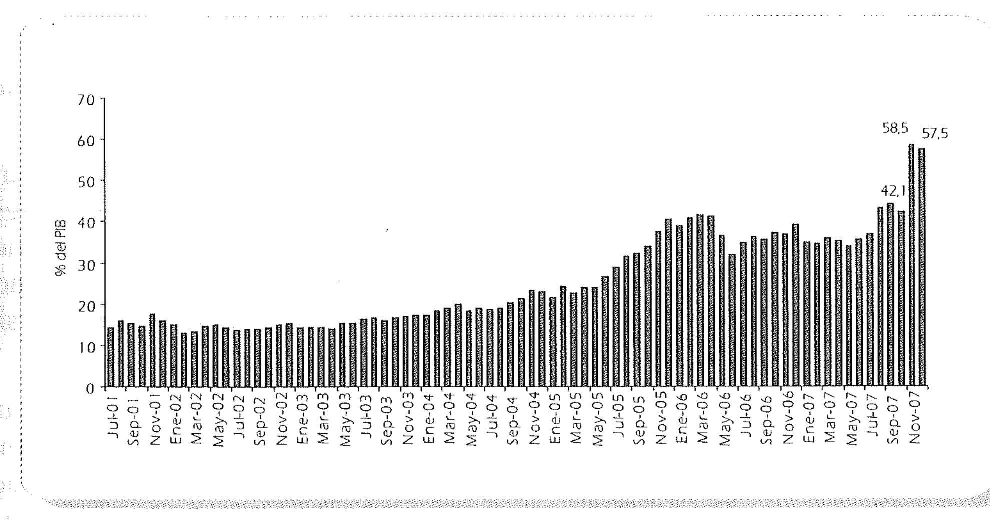
Finalmente, existe una alta concentración de la actividad del mercado bursátil. En el año 2001, sólo diez acciones representaron el 71% del valor transado. Esta situación se ha profundizado con el ingreso de la acción de Ecopetrol en el mercado de valores. El *Gráfico 7.5* muestra que la capitalización bursátil pasó de ser 42,1% del PIB a 58,5% del PIB entre octubre y noviembre de 2007, fecha de registro de esta acción en bolsa. Sin embargo, a junio de 2008 solo diez acciones representaron cerca del 89% del valor transado.

El mercado de renta variable es bastante pequeño en Colombia, especialmente si se compara con el de renta fija. Aunque existen tanto factores de oferta como de

demanda que explican este fenómeno, los estudios realizados concluyen que las empresas colombianas han tenido estímulos tributarios al endeudamiento en contra de la emisión de acciones. Si bien los factores tributarios no son la única explicación, no cabe duda de que han sido importantes (*ver Recuadro 8.2*).

Gráfico 8.5

Capitalización bursátil como porcentaje del PIB.



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia.

El poco desarrollo del mercado de capitales basado en instrumentos es consecuencia de una estructura financiera orientada hacia los bancos. Colombia es uno de los países con mayor preponderancia de los intermediarios, solo superado por Ecuador, Venezuela, Panamá y los países centroamericanos. México, Brasil, Chile y Perú cuentan con un mayor desarrollo relativo de los mercados de instrumentos.

8.6 LOS INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES

Los inversionistas institucionales son entidades que compran y venden volúmenes significativos de papeles en el mercado de capitales, normalmente con los recursos de terceros. Algunos ejemplos son los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos mutuos, entre otros. Son, en el mundo entero, el principal motor de crecimiento y desarrollo del mercado de capitales. En los países en desarrollo la presencia de los inversionistas institucionales ha permitido crear un círculo virtuoso de creciente demanda y oferta de papeles.

En Colombia existe una amplia gama de inversionistas institucionales que manejan diferentes tipos de ahorro (contractual, forzoso y voluntario) e invierten en el mercado de capitales. En las últimas dos décadas, como consecuencia de las reformas estructurales llevadas a cabo en el sector financiero y en el sistema de pensiones, el

Los inversionistas institucionales son entidades grandes que compran y venden papeles en el mercado de capitales, normalmente con los recursos de terceros.

Los principales inversionistas institucionales en Colombia son los fondos de pensiones, los fondos de cesantías, las compañías de seguros y capitalización, los fondos mutuos de inversión, los fondos de valores y los fondos administrados por las sociedades fiduciarias.

ahorro institucional (que es administrado por instituciones y no directamente por las personas) ha presentado un crecimiento mayor al del resto de la economía.

Si los ahorradores individuales adquieren confianza en los inversionistas institucionales para que sean estos últimos quienes manejen sus recursos, se puede acumular en pocos años un volumen importante de fondos de largo plazo que alimenta el mercado de capitales.

Debido a su tamaño y experiencia, los inversionistas institucionales desarrollan la capacidad de exigir suficiente información de buena calidad y la habilidad para analizarla de manera adecuada. Esto les permite dirigir los recursos hacia las actividades más rentables, y así generar un efecto positivo sobre la inversión y el crecimiento económico.

Como es obvio, la asignación eficiente de los recursos depende de la existencia de una regulación adecuada que les permita cumplir con este objetivo, lo que redunda en mayor seguridad a los individuos que canalizan sus ahorros a través de este tipo de instituciones.

Recuadro 8.2

¿CÓMO SE FINANCIAN LAS EMPRESAS EN COLOMBIA?

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, la financiación de las empresas provino, en el año 2003, en un 15% de recursos internos (capital y reinversión de utilidades) y en un 35% del crédito de proveedores.

El crédito bancario interno representó cerca de 38% y el proveniente del exterior pasó de 12% en 1995 a representar apenas 3,8% en 2003. La financiación a través del mercado de capitales es casi inexistente con apenas 0,5% en bonos y cerca de 1,5% en acciones.

El crédito a proveedores implica una gran ineficiencia porque transfiere el costo de la liquidez a empresas pequeñas no financieras, y no a los bancos, que son los más capacitados para hacerlo.

De acuerdo con las encuestas realizadas en 1995 y 2003, el 90% de las empresas nunca han emitido bonos o acciones debido a que no quieren perder el control de la empresa, no conocen esta alternativa, consideran que las condiciones de la empresa no son adecuadas, no quieren hacer pública la información de la empresa, o piensan que los costos son altos frente a los asociados a un crédito bancario.

Sin embargo, se observan diferencias marcadas por tamaño de empresas: las grandes utilizan más el crédito bancario interno (46% del financiamiento), e incluso el extranjero y acuden en mayor medida al mercado de capitales. En contraste, las de menor tamaño usan principalmente crédito de proveedores y recursos propios.

Otro aspecto interesante relacionado con la financiación de las empresas es su carácter de corto plazo (en la mayoría de los casos, plazos inferiores a un año). Esto es particularmente cierto en las firmas de menor tamaño, donde el 90% de las obligaciones financieras tiene un plazo inferior a tres años.

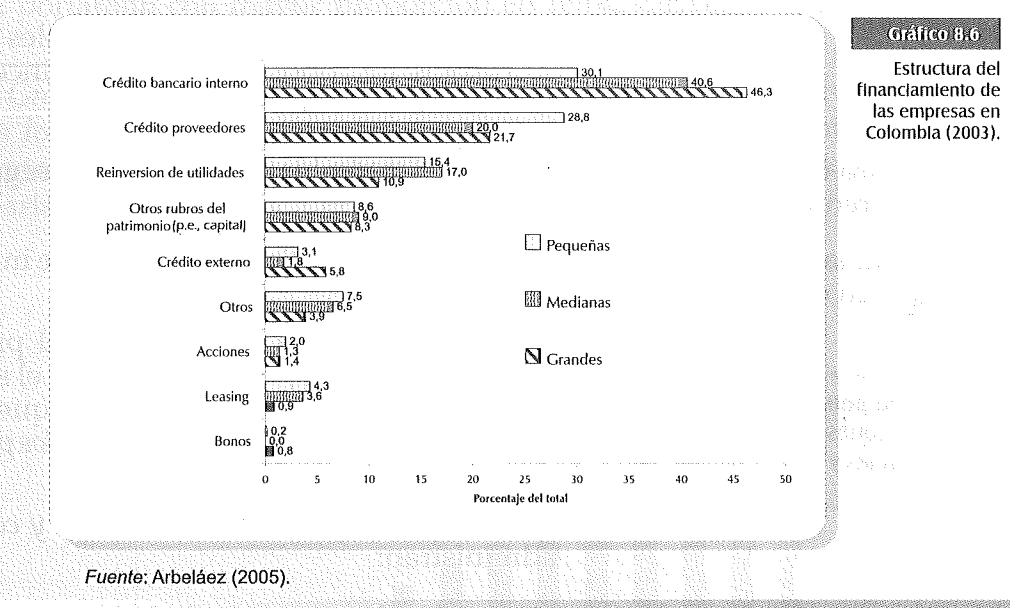


Gráfico 8.6
Estructura del financiamiento de las empresas en Colombia (2003).

Fuente: Arbeláez (2005).

Al crecer la demanda de los inversionistas institucionales por instrumentos financieros, las empresas se ven estimuladas a emitir acciones y bonos como medio para financiarse. El Gobierno también encuentra en ellos una fuente importante de recursos. Se desarrolla así el mercado accionario y de deuda de largo plazo.

Los inversionistas institucionales cuentan con mayor capacidad para exigir información por parte de los emisores, lo que mejora la eficiencia en la fijación de precios de los instrumentos financieros.

Por otra parte, generan mayor profundidad y liquidez al mercado secundario, lo cual evita movimientos bruscos de precios. Algunos de estos fondos –como los de pensiones– pueden invertir en acciones y, por lo tanto, ejercer una influencia positiva sobre el manejo de las empresas, como es el caso de ISA (Interconexión Eléctrica S.A.) y ETB (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá) en nuestro país, y a finales de 2007, Ecopetrol.

8.6.1 Tipos de inversionistas institucionales

Las *compañías de seguros* son entidades especializadas en cubrir riesgos a cambio de que el asegurado pague una prima.

Las **compañías de seguros** son entidades especializadas en cubrir riesgos a cambio de una prima.

- Las compañías de seguros de vida se especializan en proteger a los agentes contra los riesgos de muerte, accidente y enfermedades.
- Las compañías de seguros generales cubren riesgos de robo, hurto, daños, incendios, terremotos, entre otros.
- El reaseguro es una herramienta mediante la cual las compañías de seguros se protegen frente a riesgos catastróficos[12].

Las compañías de seguros cobran primas por las pólizas que venden, e invierten estos recursos en el mercado de capitales.

Como veremos en detalle en el próximo capítulo, la Ley 100 de 1993 reformó el sistema de pensiones del país y creó el esquema de ahorro individual a través de los *fondos privados de pensiones*.

Los **fondos privados de pensiones y cesantías** administran las pensiones obligatorias, las pensiones voluntarias y las cesantías.

Los *fondos privados de pensiones y cesantías* administran:

- Las *pensiones obligatorias:* los aportes y cotizaciones mensuales realizados por los empleadores y trabajadores con el propósito de generar recursos que les permitan a estos últimos gozar de un ingreso al final de su vida laboral.
- Las *pensiones voluntarias*: ahorros de las personas que se constituyen en complemento a los ingresos futuros generados por el fondo obligatorio.
- Las *cesantías:* son recursos reconocidos por los empleadores a los trabajadores, con el fin de ampararlos en caso de quedar desempleados.

Los fondos de pensiones y cesantías captan los recursos antes citados y los invierten a través del mercado de capitales. Cuando los agentes económicos terminan su vida laboral, estos ahorros se devuelven al individuo en forma de un flujo de pensiones periódicas.

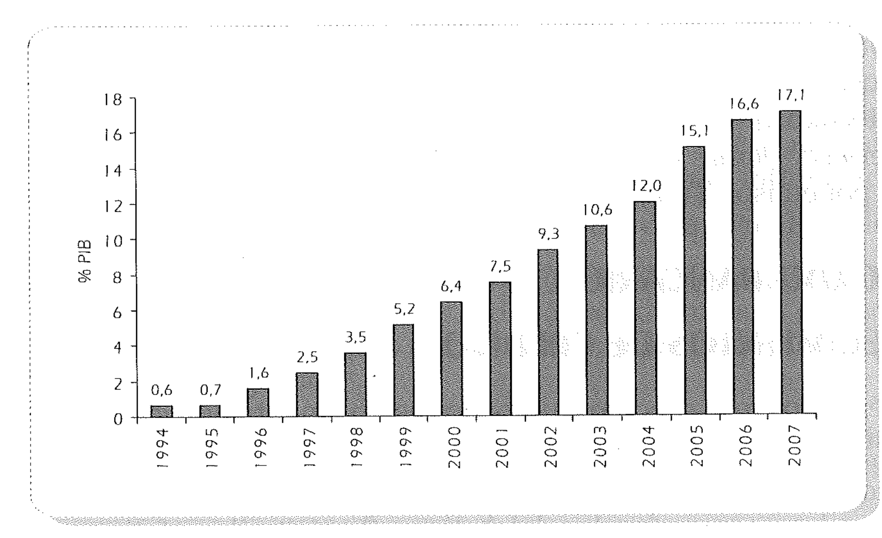
12 Los reaseguros pueden ser muy costosos si hay pocas compañías en el negocio. Algunas compañías de seguros comparten estos riesgos directamente con inversionistas, que compran bonos que no pagan nada en caso de que ocurra un riesgo catastrófico.

De acuerdo con las normas legales, hasta 2008, los fondos de pensiones obligatorias debían garantizar una rentabilidad mínima a sus aportantes cercana al 10%, a través de un único portafolio de inversión. Adicionalmente, el tope de inversiones en renta fija era del 69% de los recursos, y en renta variable, el 15%.

Muy probablemente en los próximos años el país avanzará hacia un sistema de multifondos que ofrecerán una gama de portafolios (y no solo uno) a los trabajadores. Si el afiliado está próximo al retiro, deberá escoger un fondo que le ofrezca una rentabilidad estable y menor exposición al riesgo; si el afiliado es joven, se orientará por un portafolio con mayor proporción en renta variable y mayor exposición al riesgo.

El *Gráfico 8.7* presenta el valor total de los recursos financieros administrados por los fondos privados de pensiones, que corresponde al monto acumulado de los aportes realizados por los ahorradores por concepto de pensiones obligatorias, voluntarias y cesantías (incluidos los rendimientos).

Gráfico 8.7
Activos acumulados por los fondos de pensiones privados



Fuente: Asofondos.

En 1994, el valor de los fondos de pensiones fue de 0,6% del PIB y en 2005 alcanzó 17% del PIB, un aumento muy fuerte que corresponde a incrementos tanto en el rendimiento de los fondos como en el número de afiliados. En la actualidad, existen seis administradoras de fondos de pensiones y cesantías, varias de ellas también de propiedad extranjera.

Las sociedades fiduciarias se encargan de realizar inversiones o de administrar activos que sus clientes les confían.

Las *sociedades fiduciarias* se encargan de realizar inversiones o de administrar activos que sus clientes les confían.

Estas instituciones atraen recursos provenientes del ahorro de los agentes a través de los fondos comunes ordinarios y especiales, los cuales se invierten en instrumentos de acuerdo con un reglamento preestablecido. Estos fondos están invertidos en un portafolio diversificado de papeles que se valora diariamente y del cual se pueden hacer retiros con facilidad.

Normalmente ofrecen una rentabilidad superior a la de los depósitos a término fijo, o de ahorros de los establecimientos de crédito.

Las inversiones de los fondos de pensiones y cesantías (regulados y supervisados por la Superintendencia Financiera) están sujetas a límites por instrumento, por grupos de instrumentos, por emisor y a reglas de valoración de activos.

Además, estos fondos deben cumplir con requerimientos de rentabilidad mínima de sus inversiones, la cual se define en función de su rentabilidad promedio, la rentabilidad de un portafolio teórico (conocido como portafolio sintético) de papeles de renta fija diseñado por la Superintendencia Financiera y la rentabilidad de las acciones.

Las compañías de seguros, también reguladas y supervisadas por la Superintendencia Financiera, enfrentan dos regímenes de inversión: uno para el 40% de las reservas técnicas (que son las exigidas para atender contingencias) y otro para el resto de las reservas y demás fondos. En ambos casos se imponen límites máximos por instrumentos y por emisor. También están sometidas a reglas de valoración de activos.

8.7 EL MERCADO BANCARIO O INTERMEDIADO: ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Puesto en los términos más sencillos, un banco es una institución cuyas operaciones corrientes consisten en otorgar préstamos y recibir depósitos del público.

Esta definición, que es utilizada por los reguladores para decidir si una entidad debe cumplir con las normas prudenciales, tiene el mérito de enfatizar el papel de los bancos como oferentes de préstamos y receptores de depósitos, que es su rasgo verdaderamente distintivo (Freixas y Rochet, 1997).

> **Un banco** es una institución cuyas operaciones corrientes consisten en otorgar préstamos y recibir depósitos del público.

Los bancos financian una parte importante de sus préstamos a partir de los depósitos. De allí surge su principal fragilidad: si los préstamos no se repagan se corre el riesgo de perder los depósitos del público. El **público**, por su parte, no tiene la información necesaria para saber si los bancos están invirtiendo de forma adecuada sus depósitos. Por ello, se justifica la necesidad de regular, supervisar y vigilar cuidadosamente este tipo de entidades.

Además, como los bancos manejan el sistema de pagos (que es indispensable para el funcionamiento de la economía), se justifica la intervención pública en las actividades bancarias.

Por siglos, las actividades del sistema financiero fueron desempeñadas solo por los bancos. Hoy en día, aunque hay mucha innovación y especialización en diversas clases de entidades financieras, lo cierto es que éstos todavía tienen un papel protagónico. Para entender mejor lo que hacen los bancos, es útil clasificar sus funciones en cuatro categorías principales:

1. Acceso al sistema de pagos.
2. Transformación de activos.
3. Manejo del riesgo.
4. Procesamiento de información y monitoreo de los deudores.

Sin embargo, no todos los bancos desempeñan estas cuatro funciones; solo lo hace la llamada banca universal, de la cual hablaremos más adelante.

Las funciones de liquidez y acceso al sistema de pagos las discutimos en el capítulo anterior, y tienen que ver con el papel de los bancos para facilitar la transferencia de recursos entre las cuentas corrientes de los agentes económicos. Los bancos constituyen una red que debe ser segura y eficiente para atender millones de transacciones que se realizan a diario tanto nacional como internacionalmente.

Existen tres clases de transformaciones de activos que realizan los bancos:

- *Conveniencia de denominación* se refiere a que el banco escoge el tamaño o medida (denominación) de sus préstamos y depósitos de manera que sea conveniente para sus clientes. Por ejemplo, puede recibir miles de depósitos pequeños para otorgar préstamos grandes.
- *Transformación de calidad* se refiere a que puede ser más seguro y rentable para un inversionista comprar un título emitido por un banco que prestarle directamente los recursos a otra persona, para un proyecto específico.
- *Transformación de plazos* se refiere a la función que tienen los bancos de transformar depósitos de corto plazo en préstamos de largo plazo. Esta transformación implica un riesgo, por el menor grado de liquidez de los activos frente a los pasivos.

Los textos tradicionales distinguen tres clases de riesgos manejados por los bancos: de crédito, de tasa de interés y de liquidez.

- El *riesgo de crédito* es el que tiene todo préstamo de no ser repagado. Los bancos tratan de reducir este riesgo por medio de garantías (que conforman lo que se denomina *colateral*) y de un buen análisis de la capacidad de pago del deudor. Sin embargo, éste no desaparece por completo.

Los siguientes dos riesgos surgen de las funciones de transformación de activos de los bancos.

- El *riesgo de tasas* surge de la diferencia entre las tasas de interés de corto plazo (que pueden subir en cualquier momento) y las de largo plazo que tienden a ser fijas (como en el caso de los créditos hipotecarios).
- El *riesgo de liquidez* surge de la dificultad que se le presenta a un banco para vender un préstamo, en comparación con la facilidad con la que un depositante retira sus ahorros.

Otro riesgo es:

- El *de mercado*, que enfrentan los bancos debido a las variaciones en los precios de los instrumentos o papeles que compran o colocan en el mercado de valores.

Finalmente, dados los problemas de información imperfecta que discutimos anteriormente, los bancos deben invertir en tecnologías de información que les permitan clasificar las solicitudes de préstamos y monitorear a los deudores. En este sentido, están más capacitados para resolver estos problemas que los mercados basados en instrumentos.

8.8 INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA

En el sistema financiero colombiano, los establecimientos de crédito están conformados por los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial. Sin duda, los *bancos* desempeñan el papel más importante en la intermediación de recursos (*ver Apéndice*). Se encargan de recibir dinero de los ahorradores por medio de las cuentas de ahorro, cuentas corrientes y certificados de depósito a término y otorgar crédito a otros agentes económicos que tienen un déficit de recursos.

El *Cuadro 8.4* muestra los activos y pasivos totales de los establecimientos de crédito en cuatro períodos. El tamaño de estos intermediarios, medido tanto por el valor de sus activos como por el de sus pasivos, ha crecido en forma sistemática.

Es claro que los mayores intermediarios son los bancos, seguidos de las compañías de financiamiento especializadas en *leasing* y las corporaciones financieras y de financiamiento comercial.

Cuadro 8.4
Establecimientos de crédito como porcentaje del PIB.

		Activos		
	1970	1980	1990	2007
Sistema bancario	23,5	29,4	31,8	44,7
Corporaciones financieras y de financiamiento comercial	2,8	6,3	7,1	3,3
Compañías de financiamiento *leasing*	0	0	0	3,3
Total establecimientos de crédito	26,3	35,8	38,9	51,2
		Pasivos		
	1970	1980	1990	2007
Sistema bancario	20,7	26,8	29,4	39,6
Corporaciones financieras y de financiamiento comercial	2,1	5,5	5,9	2,4
Compañías de financiamiento *leasing*	0	0	0	3,0
Total establecimientos de crédito	22,8	32,4	35,2	45,0

Fuente: Superintendencia Financiera.

A finales de 2007, existían en el país 16 bancos privados y un banco oficial o público, mientras que, en 1986, había 25 bancos privados y 11 bancos públicos. La consolidación reciente de los establecimientos de crédito refleja la necesidad de mejorar su competitividad mediante el aprovechamiento de las economías de escala. El total de activos de los bancos ascendió en el año 2007 al 44,7% del PIB, en comparación con 23,5% en 1970 (*ver Cuadro 8.4*).

Por su parte, las *corporaciones financieras* se crearon en los años sesenta con el fin de canalizar recursos hacia la financiación de largo plazo por medio de préstamos e inversiones de capital en el sector productivo (a diferencia de los bancos que solo pueden conceder préstamos). En 1986, existían 25 corporaciones financieras, mientras que en el año 2007 solo tres. En ese año, sus activos equivalieron a 1,1% del PIB, en comparación con 2,8% en 1970.

Las *compañías de financiamiento comercial* se encargan de captar recursos a través de depósitos a término fijo con el fin de otorgar préstamos para financiar la adquisición de bienes o servicios. Algunas se especializan en operaciones de *leasing*. En 2007, existían 23 compañías de financiamiento comercial, frente a 31 en 1986. Sus activos representaban el 2,2% del PIB en 2007, en comparación con el 1,7% en 1980.

> ***Leasing* o arrendamiento financiero:** arrendamiento de bienes a empresas a cambio del pago de cánones por un plazo determinado, con una opción de compra del bien en cuestión, al final del plazo pactado.

Los establecimientos de crédito pueden otorgar préstamos de consumo, hipotecarios, microcréditos y créditos comerciales.

- El *crédito de consumo* se otorga a los hogares con el fin de financiar la adquisición de bienes de consumo o pago de servicios (evolución).
- El *crédito hipotecario* está principalmente dirigido hacia las personas naturales para financiar la compra de vivienda nueva o usada (*ver Apéndice*). Los créditos hipotecarios están denominados en moneda legal o UVR (Unidad de Valor Real) y están amparados con garantía hipotecaria sobre el inmueble financiado. Entre 1973 y 2000, esta función la cumplían las corporaciones de ahorro y vivienda, o CAV, que no podían captar recursos en forma de depósitos en cuenta corriente sino únicamente de ahorros o a término fijo.
- El *microcrédito* corresponde a los préstamos otorgados a las microempresas o a individuos que desarrollan alguna iniciativa empresarial, sin contar con gran respaldo económico (*ver Recuadro 8.3*).
- El *crédito comercial* lo conforman los créditos diferentes a los anteriores y generalmente corresponde a los préstamos realizados a las empresas para financiar sus actividades.

El sistema financiero colombiano, antes de los noventa, funcionaba bajo el esquema de *banca especializada,* donde a cada institución financiera le correspondía una función principal:

- Los bancos comerciales se encargaban de otorgar préstamos de corto plazo.
- Las corporaciones de ahorro y vivienda estaban especializadas en crédito hipotecario.
- Las corporaciones financieras ofrecían los recursos de largo plazo para las inversiones del sector real.
- Las compañías de financiamiento comercial manejaban los créditos de consumo y de capital de trabajo.

La Ley 45 de 1990 dio paso a un sistema intermedio entre la banca especializada y la *banca universal* o *multibanca* (que se refiere a la prestación directa de todos los servicios financieros en una sola institución), denominado sistema de "matrices-filiales"[13]. Bajo este esquema, se creó el concepto de *conglomerados financieros* que, a través de filiales, pueden ofrecer diferentes servicios y productos financieros.

13 Muchos analistas coinciden en señalar que el sistema matriz-filial existente en Colombia en la práctica es similar al de multibanca. Existe algún debate acerca de si debe reformarse el sistema actual para asimilarse más al sistema de multibanca pura con el fin de aprovechar las economías de escala asociadas al mayor tamaño de los entes financieros. Quienes defienden el sistema de filiales argumentan que es más fácil vigilar el conflicto de intereses en este sistema, especialmente en países que no tienen un nivel de supervisión óptimo. Además, las entidades especializadas reducen el riesgo de contagio (si se cae la filial no se cae todo el grupo), mientras que la multibanca crea entidades demasiado grandes que aumentan el problema del riesgo moral (porque el Gobierno no las dejaría caer).

Recuadro 8.3

DEL MICROCRÉDITO A LAS MICROFINANZAS

Para el crecimiento y la equidad de cualquier economía, es fundamental que la población de bajos recursos tenga acceso al crédito. Recientemente, se ha enfatizado también en la necesidad de ofrecer amplios servicios de ahorro y seguros, conceptos todos englobados hoy en día bajo la noción de las "microfinanzas".

A finales de los setenta, un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) colombianas lideró un movimiento para capacitar a los microempresarios como requisito para acceder al crédito subsidiado, otorgado por la Corporación Financiera Popular, de propiedad estatal

En los años noventa, algunas ONG, cada vez más especializadas en el crédito, comenzaron a tener éxito con programas dirigidos a la financiación de familias de menores ingresos y microempresas. Esto se logró gracias a la adaptación de sistemas de control de cartera, especialmente diseñados para operaciones de muy baja cuantía.

Este caso fue el de las ONG afiliadas a la red del *Women's World Banking,* que se crearon en los años ochenta con el fin de apoyar, con recursos de crédito, principalmente a mujeres micro y pequeñas empresarias de bajos recursos. Lo mismo ha ocurrido con las cooperativas de ahorro y crédito que ofrecen un portafolio de servicios financieros más amplio.

La existencia de topes a las tasas de interés ha limitado el crecimiento del microcrédito, dados sus mayores costos administrativos.

Aunque la Ley 590 de 2000 (Ley MIPYME) introdujo la posibilidad de cobrar ciertos costos de la actividad crediticia por medio de una comisión, el techo a la tasa de interés impide recuperar la totalidad de los costos operativos implícitos en las operaciones de créditos de bajo monto[14]. Esta situación ha impedido una mayor profundización financiera tanto por parte de las instituciones financieras como por parte de las ONG microfinancieras.

A diciembre de 2004, existían en Colombia cerca de treinta y cinco instituciones con programas de microcrédito, las cuales atendieron más de quinientos mil clientes y tenían cartera por un valor superior a los US$700 millones.

Siguiendo esta línea, desde el año 2006 se adelanta una estrategia denominada la Banca de las Oportunidades, cuyo objetivo principal es diseñar instrumentos financieros que faciliten el acceso al ahorro, al crédito, al pago de remesas y seguros a los colombianos de menores ingresos que no tienen contacto con el sistema financiero.

Por medio de los denominados corresponsales no bancarios –entidades diferentes a instituciones financieras que pueden operar como bancos– se extiende la cobertura a la población desatendida. Por ejemplo, en zonas remotas donde no llegan los bancos comerciales, se busca un establecimiento comercial, para que opere en alianza con una entidad bancaria y cumpla sus funciones.

Fuente: Marulanda (2005).

14 La ley definió la microempresa como toda unidad económica cuya planta de personal no supere diez trabajadores y sus activos totales sean inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Los microcréditos corresponden a todas las operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas, cuyo nivel de endeudamiento no supere veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En otras palabras, los bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial pueden invertir en sociedades filiales de servicios financieros (fiduciarias, de *leasing*, comisionistas de bolsa y posteriormente, sociedades administradoras de fondos de pensiones). Los defensores de la banca universal argumentan que este modelo es más eficiente porque reduce los gastos administrativos.

Por otro lado, los defensores de la banca especializada plantean que separar las actividades es fundamental para una correcta evaluación de los riesgos asociados a la actividad financiera[15].

8.8.1 Regulación prudencial

La regulación financiera tiene dos objetivos principales:

- Ofrecer la protección de los depositantes que, por lo general, son pequeños y no tienen capacidad de monitorear a los administradores de los bancos para saber si están actuando con prudencia o no. Por ello, en estos casos, el regulador representa a los depositantes.

- Preservar el sistema de pagos en caso de que los depositantes decidan retirar masivamente los depósitos de un banco, aun si éste es perfectamente solvente. Estos fenómenos, denominados "corridas bancarias", pueden contagiar a otros bancos y, por ende, alterar el adecuado funcionamiento del sistema de pagos y acabar con la oferta de crédito.

En el caso de los establecimientos de crédito, el Estado puede utilizar varias herramientas para brindar seguridad a los ahorradores:

1. **La regulación establece el requisito de que estas entidades tengan un** *capital adecuado***,** que normalmente se expresa como un porcentaje de los activos ponderados de conformidad con su nivel de riesgo, en línea con los estándares internacionales definidos por el Acuerdo de Basilea.

   En Colombia, dicha relación, conocida como *relación de solvencia*, es 9% (desde 1993), mayor que en Chile y México (8%), pero inferior a la vigente en Brasil (11%) y Argentina (11,5%). Cuanto mayor es este coeficiente, más fuerte es la posición de una entidad frente a un eventual deterioro en sus activos.

15 El Banco Mundial (2006) ha recomendado una serie de cambios a la estructura del sistema financiero colombiano, entre los que vale la pena mencionar los siguientes: (i) Permitir que los bancos ofrezcan servicios financieros de *leasing* directamente; (ii) Introducir vehículos especializados para la administración de carteras colectivas; (iii) Mantener la exclusividad de las actividades que actualmente realizan las fiduciarias con excepción de los esquemas de carteras colectivas; (iv) Permitir a los bancos ofrecer todo tipo de servicios de banca de inversión, con excepción de inversiones de largo plazo en el sector real; (v) Desarrollar un vehículo integral de banca de inversión, fortaleciendo a los comisionistas de bolsa y eliminando las corporaciones financieras; (vi) Permitir a todas las instituciones crediticias la financiación para la adquisición de compañías del sector real; (vii) Eliminar las llamadas sociedades de capitalización; (viii) Hacer más claro el marco legal y regulatorio para la prevención de los conflictos de interés.

2. **La ley establece que los intermediarios financieros deben clasificar su cartera en vigente y vencida.** La cartera vigente incluye los créditos cuyos prestatarios se encuentran al día o con un atraso inferior al que el ente regulador ha definido como normal. La cartera vencida corresponde al resto de los préstamos, es decir, a aquellas deudas en mora.

   La ley también establece que los establecimientos de crédito deben calificar su cartera en cinco categorías, de acuerdo con su probabilidad de incumplimiento que van de *A* (Normal) a *E* (Irrecuperable).

   Estas definiciones dependen del tipo de crédito y sobre cada una de ellas existe un nivel de provisiones correspondiente al 20% del total de la cartera calificada *C* (Deficiente), de 50% de la *D* (De difícil cobro) y de 100% de la *E* (Irrecuperable). Además, se debe establecer una provisión general que corresponde al 1% del total de la cartera bruta o total de la entidad (sin descontar las provisiones).

3. **El Estado ha establecido un esquema de seguro de depósitos** a través del cual se aseguran los activos de los depositantes en el caso de que una institución financiera quiebre.

   En Colombia, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) es la entidad encargada de ofrecer el seguro de depósitos, cuyo monto máximo es de veinte millones de pesos. Los seguros de depósitos son un elemento clave en la construcción de la confianza en el sistema financiero al reducir la probabilidad de *corridas bancarias*, que se presentan, cuando en la economía circulan rumores sobre problemas en una o varias entidades financieras.

   Al escuchar el rumor sobre la iliquidez de un banco, los depositantes deciden en forma masiva retirar sus ahorros. En estas circunstancias, los bancos pueden colapsar, porque usualmente no pueden liquidar con rapidez suficiente sus activos para satisfacer a los depositantes, aun si son instituciones sólidas.

   Al contar con el seguro, las personas se sienten más tranquilas y no tienden a retirar su dinero. No obstante, la presencia de los seguros de depósitos puede generar problemas de *riesgo moral* por parte de los participantes en el mercado bancario.

4. **El encaje bancario** es otra herramienta que garantiza a los depositantes y ahorradores la posibilidad de retirar sus recursos en caso de que los soliciten. En el capítulo anterior definimos el encaje como un porcentaje del total de los depósitos que los establecimientos de crédito deben guardar en cuentas en el Banco de la República o en su caja. Cabe aclarar que este porcentaje no es igual para todos los tipos de depósitos y depende de la liquidez de los mismos.

Por ejemplo, el encaje de las cuentas corrientes es más alto que el de los CDT, ya que éstas se pueden retirar en cualquier momento, sin ninguna restricción. Ahora, el encaje de las cuentas corrientes es del 13%; el de las cuentas de ahorro del 6% y el de los CDT del 2,5%. Como vimos, el Banco de la República puede utilizar el encaje para modificar la cantidad de dinero en la economía, auque esto ha perdido vigencia en los últimos años.

En Colombia, varias instituciones se encargan de manejar la regulación financiera.

- **El Ministerio de Hacienda** establece las normas prudenciales a las cuales debe someterse el sector (solvencia, límites de exposición al riesgo, requerimientos mínimos de capital, entre otros).
- **La Superintendencia Financiera** supervisa el cumplimiento de la regulación financiera[16].

Estas instituciones establecen las normas relacionadas con la contabilidad que deben seguir los intermediarios financieros, y aprueban la entrada de nuevas instituciones y las fusiones y adquisiciones.

- **El Banco de la República,** por su parte, es el prestamista de última instancia. Es decir, es la entidad a la que pueden acudir los demás bancos comerciales en caso de registrar problemas de liquidez para atender retiros de los ahorradores.
- **FOGAFIN** es la entidad que maneja el seguro de depósitos y es la encargada de intervenir en el mercado bancario en casos de insolvencia que lo ameriten, y de administrar los intermediarios financieros que sean intervenidos por el Estado.

En un trabajo reciente, el BID (2005) documentó cómo de un total de treinta principios para la supervisión bancaria efectiva, los países de América Latina cumplen solo con la mitad. Los problemas más graves son:

- La falta de independencia operativa y financiera de la agencia regulatoria.
- Deficiencias en la regulación prudencial (inadecuada evaluación y aprovisionamiento de deudas malas); incorrecta valoración de los riesgos de crédito (también llamado riesgo de incumplimiento o *default*), de tasa de interés, de liquidez y de mercado.

16 La Superintendencia Financiera se creó a finales de 2005 como resultado de la fusión entre la Superintendencia Bancaria, que vigilaba las entidades de crédito y la mayor parte de los inversionistas institucionales, y la Superintendencia de Valores, que vigilaba a los comisionistas de bolsa y a los emisores de papeles en el mercado de capitales. Como la línea divisoria entre estos agentes era cada día más tenue, tiene todo el sentido haber consolidado su vigilancia en una sola entidad.

- La falta de supervisión consolidada de grupos financieros y de entidades filiales en el exterior.

8.8.2 Represión financiera

Represión financiera: situaciones bajo las cuales las restricciones legales y regulatorias impiden un adecuado desarrollo de los intermediarios financieros y, en consecuencia, son causa de una baja profundidad financiera.

Este concepto lo desarrollaron de manera independiente McKinnon (1973) y Shaw (1973), para caracterizar situaciones bajo las cuales las restricciones legales y regulatorias impiden un adecuado desarrollo de los intermediarios financieros y, en consecuencia, son causa de una baja profundidad financiera.

La existencia de controles a las tasas de interés, inversiones forzosas por parte de los bancos y altos requisitos de encaje configuran estas situaciones. En términos más simples, la represión financiera surge cuando el Gobierno –y no el mercado– determina quiénes reciben el crédito y en qué condiciones, lo cual distorsiona las decisiones de ahorro e inversión.

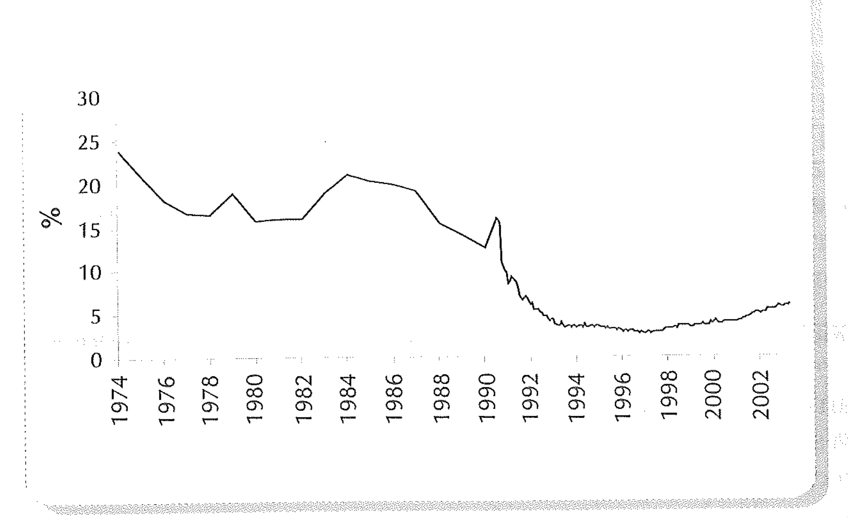
Pese a que estas políticas tienen un alto costo sobre el crecimiento económico, gozan de un alto nivel de aceptación política en Colombia. Los argumentos que se utilizan con mayor frecuencia se relacionan con la importancia de apoyar a ciertos sectores de la economía y mejorar la situación de los grupos más vulnerables. Ésta es la justificación con que se establecen leyes de usura para evitar la libre determinación de las tasas de interés.

En términos generales, la represión financiera en la economía colombiana ha disminuido con respecto a lo que se observaba con anterioridad a los años setenta. En 1974, se inició un proceso de liberalización financiera, no exento de retrocesos, que incluyó el desmonte parcial de las inversiones forzosas (*ver Gráfico 8.8*), la disminución del encaje o requisito de reserva bancaria (como vimos en el capítulo anterior) y el incremento de las tasas de interés que podían cobrar los bancos comerciales.

Además, se eliminaron los controles sobre las tasas de interés que pagaban las cuentas de ahorro de los bancos y se autorizó la emisión de CDT con un plazo mínimo de tres meses. Sin embargo, en el segundo lustro de los años setenta se revirtieron estas medidas como respuesta a las necesidades de control monetario impuestas por la fuerte acumulación de reservas internacionales.

Gráfico 8.8

Inversiones forzosas/Pasivos sujetos a encaje.

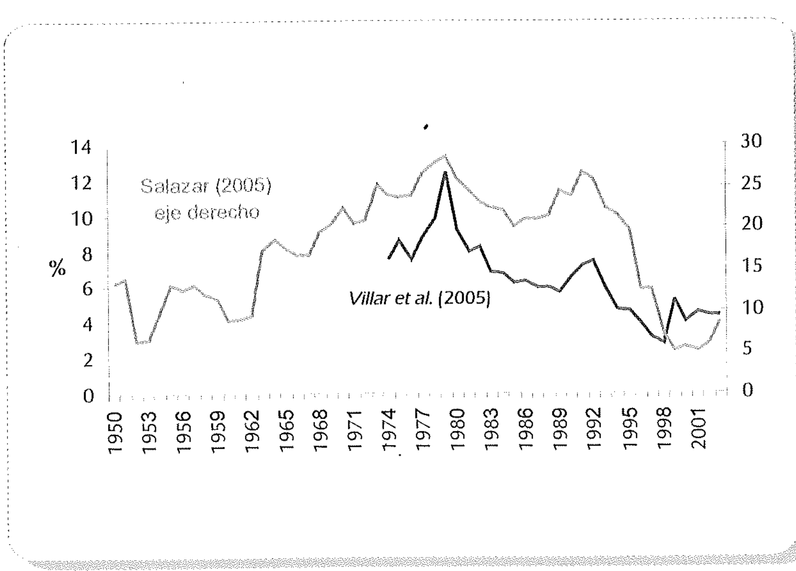


Fuente: Villar *et al.* (2005).
Nota: Cifras anuales 1974-1989; cifras mensuales 1990-abril 2004.

En dos trabajos paralelos, Villar, Salamanca y Murcia (2005) y Salazar (2005) midieron la represión financiera como el costo de oportunidad de los encajes (que discutimos en el capítulo anterior), las inversiones forzosas, los topes a las tasas de interés, las políticas gubernamentales que inhiben la competencia dentro del sector y los impuestos a la actividad financiera (que analizamos en el Capítulo 6). El *Gráfico 8.9* muestra la evolución de estos índices.

Gráfico 8.9

Mediciones de represión financiera.



Fuente: Villar *et al.* (2005) y Salazar (2005).

Ambos coinciden en señalar que los niveles de represión fueron muy elevados hasta mediados de los años setenta, aunque solo a partir de los años noventa, la reducción en los niveles de encaje, el desmonte de las inversiones forzosas, la eliminación de controles administrativos sobre las tasas de interés, la reducción de la participación de la banca pública en los activos del sector bancario y la liberación de la política de inversión extranjera en el sector permitieron reducir el nivel de represión financiera.

Pese a todo, a raíz de la crisis financiera de fin de siglo, esta tendencia se ha visto parcialmente revertida (*ver Recuadro 8,4*). El establecimiento de controles a las tasas de interés de los créditos de vivienda, el aumento en el porcentaje de inversiones en títulos de Finagro que se exige a los intermediarios financieros, la aparición de una nueva inversión forzosa en títulos de reducción de deuda hipotecaria, así como la introducción del impuesto a las transacciones financieras, ha vuelto a elevar la represión financiera, aunque todavía en niveles muy inferiores a los que se registraron en los años sesenta y setenta.

8.8.3 Tamaño

En dos valiosos aportes, Caballero y Urrutia (2006) y Villar *et al.* (2005) reconstruyen las series históricas de crédito total de los intermediarios financieros con base en información proveniente de los balances suministrados a la Superintendencia Financiera. El *Gráfico 8.10* muestra estas series, expresadas como porcentaje del PIB.

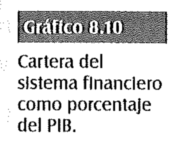
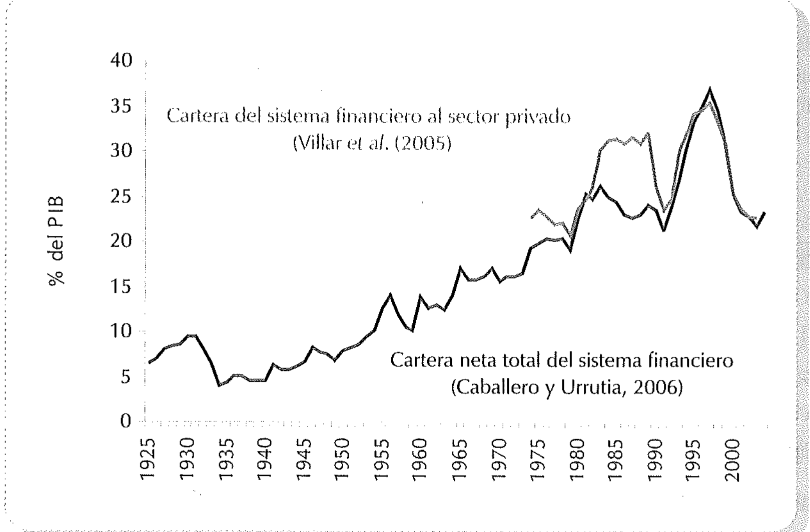


Gráfico 8.10

Cartera del sistema financiero como porcentaje del PIB.



Fuente: Caballero y Urrutia (2006) y Villar *et al.* (2005).

Recuadro 8.4

LA CRISIS DE LA BANCA HIPOTECARIA

La literatura internacional ha establecido que la relación entre el saldo del crédito y el valor de la garantía, mejor conocido como el indicador LTV (*loan-to-value*), es la variable fundamental para determinar si los deudores pueden repagar sus obligaciones. Evidentemente, si la deuda excede el valor de la garantía, el deudor pierde todo incentivo a repagar el crédito y entrega la vivienda como dación en pago.

En Colombia, el LTV se incrementó para la mayoría de los deudores a partir de 1995, dado el mecanismo de indexación que operó sobre los saldos de los créditos (el numerador de la fracción) y la constante pérdida de valor de los inmuebles (el denominador de la fracción). Sin embargo, dada la liquidez disponible, muchos intermediarios relajaron los criterios de elegibilidad de los deudores e ignoraron el incremento en la relación LTV.

Entre 1991 y 1999, se deterioró de manera considerable la calidad de la cartera hipotecaria. En el peor momento de la crisis, una cuarta parte de los créditos se encontraban vencidos y muchos deudores entregaron sus viviendas como dación en pago.

En septiembre de 1999, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el sistema UPAC y exigió adoptar una nueva ley que se aprobó en diciembre de 1999. La ley introdujo la unidad de valor real (UVR) ajustada diariamente en función de la inflación del mes inmediatamente anterior. Los créditos denominados en UPAC se transformaron en créditos en UVR y se reliquidaron los saldos de los créditos para los deudores que estuvieran al día en sus obligaciones, lo cual representó un alivio cercano el 15% del valor de las obligaciones.

La ley estableció un tope de 11,0% por un año a la tasa de interés real de los créditos denominados en UVR para la adquisición de vivienda de interés social (VIS). Posteriormente, la Corte determinó que ese tope debería ser permanente; introdujo un tope a las tasas de interés de los créditos no VIS y le otorgó a la Junta Directiva del Banco de la República la facultad para fijar ambos techos. También se estableció la exención tributaria a favor de las titularizaciones de cartera hipotecaria y la emisión de bonos hipotecarios. Además, se otorgó una garantía de la Nación sobre los títulos y bonos respaldados con cartera VIS.

No obstante el crecimiento tendencial de la serie, llama la atención que los períodos de caída en el nivel de profundidad financiera coinciden con las etapas de crisis externa y, más concretamente, de reversión en los flujos de capital, tal y como lo sugieren los propios autores.

Esta información evidencia el nulo avance en materia de profundización financiera en Colombia –entendida como crédito al sector privado– en las últimas tres décadas.

La variación en el crédito de los intermediarios domésticos al sector privado puede ser resultado de:

- **Cambios en los depósitos que captan los intermediarios**: a mayores depósitos mayor crédito.
- **Cambios en la política de encajes:** a mayores encajes menor crédito.
- **Cambios en el crédito externo** intermediado por los establecimientos de crédito y otros factores: a mayor crédito externo mayor crédito doméstico.

Al realizar el ejercicio de descomposición, Villar *et al.* (2005) concluyeron que el crédito total al sector privado se mueve en la misma dirección que el crédito externo intermediado por el sector financiero.

En efecto, varios estudios recientes muestran no solo la existencia de una correlación positiva entre estas dos variables, sino, más específicamente, una relación de causalidad en la que la disponibilidad de crédito externo determina el volumen de intermediación de recursos por parte del sistema financiero local[17]. Una consecuencia negativa de esta interdependencia es que las paradas en seco de los capitales extranjeros ocasionan también una súbita reducción en la oferta de crédito interno, conocida en la literatura como un *credit crunch*[18].

8.8.4 Margen de intermediación[19]

Como mencionamos en el capítulo anterior, los establecimientos de crédito remuneran a los ahorradores con la tasa de interés *pasiva* o *de captación*, y cobran a los prestatarios una tasa de interés *activa* o *de colocación*. La diferencia entre estas dos tasas se conoce como *margen de intermediación*.

En la práctica, el margen se calcula como la diferencia entre la tasa de interés ponderada de los desembolsos de créditos comerciales y de consumo y la tasa de interés de los CDT a noventa días (DTF).

Esta medida se aplica para los nuevos desembolsos: tiene el problema adicional de ser parcial porque sugiere que todos los depósitos rinden el interés de los CDT y no considera los créditos de vivienda del lado de los créditos. Lo más importante es que se trata de una medida , es decir, antes de saber si los créditos se recuperarán.

17 La explicación de este fenómeno es que las entradas de capitales aumentan las reservas internacionales que hacen parte de la base monetaria la cual, luego, es multiplicada por los bancos.

18 Carrasquilla y Zárate (2001) documentan este fenómeno para el caso colombiano.

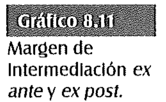
19 Esta sección utiliza ampliamente los resultados de Salazar (2005).

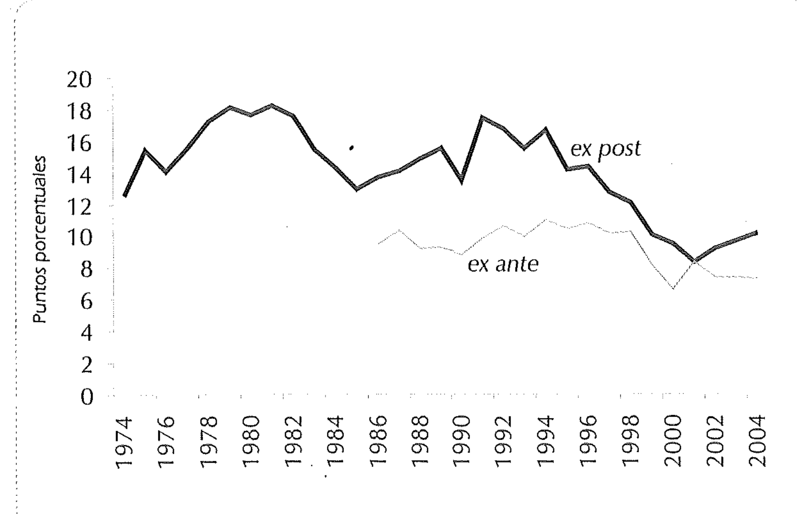
Una segunda medida, menos utilizada, denominada margen *ex post*, se calcula como la diferencia entre el ingreso que recibe un intermediario, en promedio, por cada peso prestado (ingresos de intereses/cartera bruta) y lo que paga, en promedio, por cada peso depositado (gastos de intereses/pasivos con costo). Es decir, intenta medir lo que efectivamente recibe un intermediario por los créditos que otorga (que es menos que la tasa promedio de desembolsos) y lo que le cuesta captar recursos del público (que es menos que la tasa DTF).

Esta medida tiene en cuenta que parte de la cartera no se recupera e incluye no solamente las nuevas colocaciones y captaciones, sino el saldo total de la cartera y de los depósitos (en este sentido, es una medida promedio y no marginal).

El *Gráfico 8.11* muestra el comportamiento anual del margen desde 1974 (debido a restricciones de información, el margen *ex ante* solo puede calcularse a partir de 1986). El margen *ex ante* osciló alrededor de 10 puntos porcentuales hasta 1998, para luego bajar hasta 8 puntos.

Por su parte, el margen *ex post* (que es más preciso) se mantuvo en niveles altos entre 1974 y 1990 (cercanos, en promedio, a 16 puntos porcentuales). Durante los años noventa, cayó continuamente hasta ubicarse en diez puntos porcentuales en 2004, que es todavía alto cuando se compara con el promedio de América Latina para el período 1995-2002 (8,5 puntos) y, especialmente, con el promedio de los países desarrollados (3 puntos).


Gráfico 8.11
Margen de intermediación *ex ante* y *ex post*.



Fuente: Salazar (2005).

Por supuesto, uno de los determinantes del margen de intermediación es la eficiencia de los establecimientos de crédito. Estudios sobre esta materia señalan que la eficiencia de los diferentes bancos se encuentra entre 30% y 73% (100% es el máximo nivel), aunque con una tendencia creciente en los últimos años. Prueba de ello es que la relación gastos administrativos a activos cayó de 7% a comienzos de los años noventa a 5,7% a mediados de 2005. Dentro de estos, la relación gastos laborales a activos se redujo de 4,2% en 1991-1992 a 2,6% en junio de 2005.

La estructura del mercado -esto es, el grado de concentración del sector- es otro determinante fundamental de los márgenes de intermediación. En Colombia, aunque el grado de concentración se redujo después de la liberalización de comienzos de los años noventa, la crisis de 1998-2000 disminuyó el número de entidades financieras, lo cual ha significado un nuevo incremento en la concentración, que es todavía baja en términos internacionales.

Mientras que en el país las tres entidades más grandes del sector bancario representan cerca del 30% de los activos totales, en Chile, México, Perú y Costa Rica este porcentaje supera el 50%. Además, muchas entidades y un bajo grado de concentración no son sinónimos de competencia. Se puede concebir un mercado con pocos participantes que compiten fuertemente entre sí. De hecho, algunos estudios recientes encuentran que no existe una fuerte colusión en el mercado financiero colombiano.

Con todo, el margen de intermediación no depende únicamente de la eficiencia con que los bancos llevan a cabo su labor. Los márgenes elevados también pueden ser el resultado de un entorno regulatorio inadecuado, de una carga impositiva excesiva sobre el sector financiero o de la existencia de altos riesgos.

Los estudios realizados en Colombia concluyen que la caída del margen a lo largo de la década de los noventa fue resultado de la reducción en los encajes y el menor poder de mercado, debido a las privatizaciones y la apertura a la propiedad extranjera.

Por último, la calidad de la cartera -medida como la relación de cartera vencida a cartera total- es un indicador de riesgo que puede afectar los márgenes de intermediación. Este caso fue, sin duda, el del crédito hipotecario donde -a raíz de la crisis- el indicador de cartera vencida superó el 20% entre 2000 y 2004, lo que con seguridad elevó el costo de intermediación en el sector.

8.8.5 Derechos de los acreedores

Como hemos mencionado, un aspecto crítico para el funcionamiento del sistema financiero es la existencia de un entorno legal que garantice el cumplimiento de las obligaciones pactadas a través de contratos. Una protección efectiva de los derechos de los acreedores no solo optimiza la profundidad de los mercados financieros, sino que además permite que el crédito llegue a sectores donde tradicionalmente es escaso, como los pequeños y medianos empresarios.

> El sistema financiero debe tener un entorno legal que garantice el cumplimiento de las obligaciones pactadas a través de contratos. La protección de los derechos de los acreedores incrementa la profundidad de los mercados financieros y permite que el crédito llegue a sectores donde tradicionalmente es escaso, como los pequeños y medianos empresarios.

En Estados Unidos, con frecuencia, se afirma que el gran dinamismo y al bajo costo del crédito hipotecario es atribuible a la facilidad con que un banco puede tomar la posesión del inmueble con el cual se garantiza el crédito, en caso de incumplimiento del deudor. Esto genera las condiciones para que muchos bancos estén dispuestos a financiar la compra de vivienda.

En teoría, la ley está diseñada para que el acreedor pueda –a través de los llamados procesos ejecutivos que administra la rama judicial– hacer efectivo su derecho, en caso de incumplimiento de la obligación crediticia.

En Colombia, estos procesos representan la más alta participación dentro del universo de las controversias judiciales. De hecho, la Corporación Excelencia en la Justicia estima que el 90% de la carga laboral de los juzgados civiles corresponde a los procesos de esta naturaleza.

La lentitud de los procesos ejecutivos –que tardan en promedio cuatro años– refleja la gran cantidad de etapas que deben agotarse y la congestión de los despachos judiciales.

Además de su prolongada duración, los procesos ejecutivos son altamente costosos –en proporción al monto de las obligaciones– debido a los honorarios de los abogados y los peritos avaluadores, entre otros.

Por ello, no es sorprendente que un indicador reciente del BID (2005) que mide la calidad de las regulaciones y de la aplicación de la ley para proteger a los acreedores ubica a Colombia en el peor lugar, aun en comparación con otras economías de América Latina y, en parte, eso explica la baja profundidad financiera en el país[20].

20 El índice tiene dos componentes. El primero mide la calidad del marco regulatorio para que el acreedor pueda tomar control del colateral en caso de una quiebra o reorganización del deudor. El segundo tiene en cuenta que una cosa es lo que establece la ley y otra, bien diferente, es su aplicación. Colombia está mal en ambas dimensiones.

Para mejorar esta situación, el Congreso reformó en los años 2002 y 2003 algunas disposiciones generales y procedimientos del Código de Procedimiento Civil, con especial énfasis en el proceso ejecutivo. Basados en el principio de celeridad, las reformas permitieron la rebaja de los términos en los trámites de la defensa, así como también en los trámites de las notificaciones. De acuerdo con el análisis de expertos en la materia, dichas reformas redujeron de cuatro a tres años la duración promedio de un proceso ejecutivo, lo que todavía es anormalmente alto para estándares internacionales. Por ello, esta área de reforma institucional tendrá gran importancia en el futuro.

Otro aspecto relevante es el relacionado con el manejo de la información de los deudores. Las instituciones de manejo e intercambio de información crediticia (conocidas como burós de crédito o centrales de información crediticia) son fundamentales para el buen funcionamiento del sector, porque pueden ayudar a resolver los problemas asociados a las asimetrías de información como el riesgo moral y la selección adversa, mencionadas anteriormente.

En Colombia, al igual que en otros países de América Latina, estas instituciones están relativamente bien desarrolladas. Sin embargo, de tiempo en tiempo se presentan intentos de reforma para limitar el uso de esta información a través de propuestas de ley que abogan incorrectamente por la privacidad de la información, en detrimento de un menor costo y mayor disponibilidad de crédito para quienes tienen una buena historia crediticia.

8.9 PERSPECTIVAS

Existen ciertas áreas de reforma pendientes con respecto al sistema financiero en Colombia. Entre los aspectos que se discuten ampliamente en el país pueden mencionarse los siguientes:

1. *Centrales de información crediticia*: la preocupación central es fortalecer y hacer más transparentes las bases de datos crediticias, lo que permite un menor costo del crédito y un mayor acceso a él.

2. *Represión financiera*: existen inquietudes acerca del impacto negativo que ha tenido el impuesto a las transacciones financieras (cuatro por mil) sobre la profundización financiera y el margen de intermediación. También será necesario analizar la pertinencia de algunas inversiones obligatorias que elevan el costo de intermediación en el país.

3. *Bancarización-garantías colaterales:* se trata de estimular el acceso de toda la población a los servicios financieros y de hacer más eficaces los mecanismos para hacer efectivas las garantías.

4. *Medios electrónicos de pago*: es indispensable ampliar el uso de tarjetas de crédito, tarjetas débito, así como las operaciones por Internet, con el fin de reducir costos de transacción. Además, son más seguros y facilitan el control tributario.

RESUMEN

1. En este capítulo se analizó el funcionamiento del mercado de capitales que se encarga de transformar el ahorro (principalmente de los hogares) en inversión (sobre todo de las empresas). En este mercado se determina la remuneración a los ahorradores por el sacrificio de postergar el consumo y el costo a los inversionistas por tomar recursos de terceros para adelantar sus proyectos.

   Según el tipo de instrumentos e instituciones que se utilicen, el mercado de capitales es:

   ✧ **Bancario:** cuando la transferencia del ahorro a la inversión se realiza mediante intermediarios (bancos, corporaciones financieras, etc.).

   ✧ **No intermediado o por medio de instrumentos**: cuando dicha transferencia se hace directamente a través de papeles comerciales o bonos que emiten quienes necesitan fondos, para que los adquieran aquellos que poseen excedentes.

   Las instituciones desempeñan un papel crucial para el buen funcionamiento de este mercado. Entre las más importantes se encuentran las que protegen los derechos de los acreedores.

   El fortalecimiento de las instituciones ayuda a solucionar problemas que surgen cuando la información disponible para acreedores y deudores no es la misma.

2. Muchos economistas consideran que el desarrollo del sistema financiero es indispensable para acelerar el crecimiento económico. Esta tesis es compartida por grandes historiadores económicos, entre ellos, Alexander Gerschenkron (1962).

3. El mercado de instrumentos o no intermediado está compuesto por el mercado de renta fija y el de renta variable.

   En el mercado de renta fija se realizan transacciones con títulos valores denominados bonos, cuyos pagos (cupones) están determinados por la tasa de interés pactada.

   En Colombia, los principales instrumentos de renta fija son los títulos de tesorería (TES) emitidos por el Gobierno, los bonos corporativos emitidos por empresas y los certificados de depósito a término (CDT) emitidos por los intermediarios financieros para captar el ahorro.

   En el mercado de renta variable se transan instrumentos que constituyen un derecho residual del tenedor sobre los activos de quien los emite. Un ejemplo claro de estos instrumentos son las acciones.

   Además del mercado primario –donde se realizan la compra y la venta de títulos en el momento de su emisión–, los papeles pueden transarse en el mercado secundario, en el cual los precios se fijan cada vez que hay operaciones.

4. Los principales compradores de papeles en el mercado de instrumentos se denominan inversionistas institucionales, entre los que se encuentran:

   - Los fondos de pensiones.
   - Los fondos de cesantías.
   - Las compañías de seguros y capitalización.
   - Los fondos mutuos de inversión.
   - Los fondos de valores.
   - Los fondos administrados por las sociedades fiduciarias.

   En los países en desarrollo la presencia de los inversionistas institucionales ha creado un círculo virtuoso de creciente demanda y oferta de papeles, que contribuye al crecimiento y desarrollo de los mercados de capitales.

5. El mercado intermediado está conformado por los bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial que captan el ahorro por medio de cuentas corrientes, cuentas de ahorro y CDT. Su tarea, además de administrar el sistema de pagos, consiste en otorgar préstamos para financiar el consumo y la inversión en capital. Éste ha sido tradicionalmente el segmento más desarrollado del mercado financiero en Colombia.

6. La regulación financiera tiene dos objetivos principales:

   - Proteger a los depositantes, que por lo general son pequeños y no tienen capacidad de monitorear a los administradores de los bancos para saber si están actuando prudentemente o no. En estos casos, el regulador representa a los depositantes.

- Preservar el sistema de pagos, en caso de que los depositantes decidan retirar masivamente los depósitos de un banco, aun si éste es perfectamente solvente. Estos fenómenos, que se denominan "corridas bancarias", pueden contagiar a otros bancos, lo cual altera el adecuado funcionamiento del sistema de pagos y acaba con la oferta de crédito.

Los principales instrumentos de la regulación son la relación de solvencia, las provisiones, la clasificación de la cartera, los encajes bancarios y el seguro de depósitos, entre otros.

7. La represión financiera es un concepto que caracteriza situaciones bajo las cuales las restricciones legales impiden un adecuado desarrollo de los intermediarios financieros y con ello ocasionan una baja profundidad. Por ejemplo, la existencia de controles a las tasas de interés, inversiones forzosas, por parte de los bancos, y altos requisitos de encaje, constituyen limitaciones al funcionamiento del mercado financiero.

La represión financiera surge cuando el Gobierno, y no el mercado, determina las condiciones bajo las cuales se otorga crédito en la economía. En Colombia, la represión financiera ha disminuido con respecto a lo observado en los años setenta.

8. Durante las crisis financieras los deudores dejan de pagar sus obligaciones y se pierde la confianza del público en los bancos. Las entidades financieras dejan de prestar, lo que se traduce en una reducción del gasto de las empresas y hogares, ocasionando una caída en la demanda agregada.

9. Entre las principales causas de las crisis financieras se encuentran:

- Cambios abruptos en la dirección de los flujos de capital.
- El deterioro de la situación financiera de empresas endeudadas con los bancos.
- La desconfianza del público con respecto a alguna entidad financiera.
- La incapacidad de los hogares de cumplir sus obligaciones crediticias con los intermediarios financieros.

En el último cuarto del siglo pasado se presentaron dos situaciones de crisis: una en la primera mitad de los años ochenta y otra al final de los noventa. Ambas se desataron después de períodos de fuertes entradas de capitales extranjeros a la economía colombiana.

APÉNDICE: HITOS Y CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO

Antecedentes históricos

En 1865, surgió en el país el primer banco comercial bajo el modelo de **banca libre**; es decir, sin ninguna intervención o regulación del Estado.

Se estima que hacia 1882 ya existían por lo menos 42 bancos, la mayoría de los cuales realizaban operaciones en el ámbito regional. Estos bancos emitían sus propios billetes, hasta que en 1887 este derecho pasó a ser una prerrogativa del Banco Nacional (hasta 1888, debido a las famosas "emisiones clandestinas"); luego del Tesoro Nacional (que abusó del mecanismo y dio origen al único episodio de hiperinflación en la historia de Colombia) y, posteriormente, en 1905, del Banco Central de Colombia (de naturaleza privada), que nunca logró la confianza del público.

La organización moderna del sistema financiero colombiano surgió de las recomendaciones de la Misión Kemerer, incorporadas en las Leyes 25 y 45 de 1923 que regularon la actividad bancaria y dieron origen al Banco de la República. A raíz de ello, se registró un proceso de consolidación de la actividad bancaria y aparecieron los primeros bancos de cobertura nacional.

Hasta comienzos de la década de los setenta, el sistema financiero colombiano se caracterizaba por un elevado nivel de control e intervención. Como norma general, el Banco de la República establecía controles administrativos a las tasas de interés tanto activas como pasivas, además de fijar altos requerimientos de encaje. Del mismo modo, el banco central intervenía en el mercado crediticio a través de fondos de fomento, con el objetivo de proveer recursos para el financiamiento de sectores específicos como la industria, la agricultura y las exportaciones.

En 1972, se crearon las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAVS, y con ellas se diseñó un sistema para atraer y canalizar recursos hacia el sector de la construcción.

En 1974, se inició una reforma financiera con miras a reducir las restricciones del sistema bancario, la cual contempló un aumento de las tasas de interés (aunque éstas seguirían siendo controladas por el Gobierno), una disminución en los coeficientes de encaje y el desmantelamiento gradual de las inversiones forzosas en títulos del Gobierno. Este proceso, sin embargo, se interrumpió hacia finales de los setenta, debido a la necesidad de adoptar una política monetaria contraccionista para contrarrestar la acumulación de reservas internacionales causada por el auge externo.

Posteriormente, las reformas estructurales de comienzos de los años noventa tuvieron un gran impacto sobre el desarrollo del sistema financiero. De un mercado reprimido se pasó a uno más libre y diversificado, en número y tipo de entidades.

- La actividad fiduciaria se separó de los bancos comerciales y se organizaron las sociedades fiduciarias, que adquirieron un gran dinamismo.
- Se crearon, igualmente, los fondos de pensiones y cesantías.
- Además, se flexibilizaron las normas sobre fusiones, transformaciones y escisiones de entidades y el sector se abrió al capital extranjero al eliminarse las barreras a la inversión extranjera que se habían introducido en 1975 a raíz de la famosa "colombianización" de la banca.
- Así mismo, la Ley 35 de 1993 amplió los servicios de algunas entidades caracterizadas por un alto grado de especialización, como las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, a las que se les autorizó otorgar créditos de consumo y realizar operaciones en moneda extranjera.
- Otro hecho importante fue la reducción de la participación estatal en el sector financiero entre 1991 y 1996, por medio de las privatizaciones.

A finales de los años noventa, durante la crisis financiera de fin de siglo, varias entidades financieras de carácter oficial fueron liquidadas. De hecho, desaparecieron los dos pilares de la banca pública desde los años treinta:

La Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario. Sus activos de buena calidad y sus pasivos pasaron al Banco Agrario, en el primer caso, y a Granahorrar, en el segundo, entidad que había sido oficializada en 1998, para luego ser privatizada en el año 2005.

A comienzos de los noventa, el Fondo Financiero Agropecuario y el Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, ambos administrados por el Banco de la República, se transformaron en Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) y Bancoldex (Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.), respectivamente.

Estos son bancos de **segundo piso,** debido a que no captan recursos del público. Por lo general, no prestan directamente a las empresas (aunque en ocasiones lo hacen), sino que otorgan *líneas de redescuento* (préstamos) a los bancos comerciales (o de **primer piso**) para que estos últimos se encarguen de la relación comercial con los deudores.

En 2002, desapareció el IFI (Instituto de Fomento Industrial), el mayor banco público de segundo piso desde su fundación en los años cuarenta.

El crédito hipotecario en Colombia

En Colombia, el origen del crédito hipotecario se remonta a la creación del Banco Agrícola Hipotecario en 1924 y del Banco Central Hipotecario (BCH) en 1932, entidad que absorbió la cartera vencida de los agricultores, producto de la crisis de los años treinta.

En 1972, el Gobierno introdujo un nuevo sistema de ahorro y crédito hipotecario basado en la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). Esta unidad se ajustó diariamente por medio de la denominada *corrección monetaria*, en función de la inflación.

Ese mismo año se crearon las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVS), como entidades especializadas en la financiación de largo plazo para la construcción y adquisición de vivienda. Se les otorgó el monopolio de captar ahorro y otorgar préstamos denominados en UPAC con una tasa de interés que incorporaba la inflación, mientras que la de los bancos se mantenía controlada a un nivel más bajo.

La definición del UPAC como una moneda, cuyo valor crecía a la par con la inflación, permitía capitalizar la mayor parte del componente inflacionario de la tasa de interés, al registrarlo como un mayor valor de la unidad y, por lo tanto, del saldo de la deuda.

Las CAVS podían así, durante los primeros años del préstamo, cobrar a sus clientes un interés bajo, cercano a la tasa real. Este mecanismo permitió mantener cuotas estables en proporción con el ingreso de las familias, lo cual aumentó en forma significativa la capacidad de endeudamiento de los hogares.

Sin duda, el sistema dinamizó la actividad de la construcción, y especialmente el sector de la vivienda. Pese a sus resultados, a comienzos de los años ochenta se cuestionó debido a su escasa penetración en los estratos medio bajo y bajo, y al incremento en los precios de los inmuebles por encima de la inflación.

La Ley 45 de 1990 extendió la facultad de remunerar el ahorro a la vista a otros intermediarios e instrumentos del sistema. Además, rompió con el monopolio de las CAVS al permitir a los bancos comerciales otorgar créditos de largo plazo, aunque también autorizó a las CAVS la ampliación de su rango de operaciones tanto activas como pasivas, lo cual incrementó su participación en el sistema financiero.

Sin embargo, se transformó su estructura de captación hacia instrumentos más costosos y de menores plazos, con lo cual se incrementó el riesgo asociado al descalce de plazos y tasas entre el activo y el pasivo. El monto de los préstamos desembolsados por las CAVS creció a una tasa real promedio anual de 10,3% entre 1973 y 1992.

Durante los primeros veinte años de vigencia del sistema UPAC, el crédito hipotecario llegó a representar cerca del 29% del crédito total del sistema financiero y más del 12% del PIB, lo cual convirtió a Colombia en el segundo país (después de Chile) con mayor crédito hipotecario en América Latina.

Las crisis financieras[21]

Los cambios abruptos en la dirección de los flujos de capital, el deterioro de la situación financiera de empresas altamente endeudadas con los bancos, la desconfianza del público

21 Esta sección se basa en Caballero y Urrutia (2006).

con respecto a alguna entidad financiera y la incapacidad de los hogares de cumplir sus obligaciones crediticias son algunas de las principales causas de las crisis financieras.

Cuando los gobiernos ofrecen amplios mecanismos de protección ante episodios de corridas bancarias se generan incentivos para que los bancos otorguen préstamos riesgosos, pues saben que a la larga existe un salvamento. Ésta es otra versión del *riesgo moral* que mencionamos atrás.

Las crisis financieras deterioran profundamente el desempeño de las economías.

Para no entrar en los detalles de la crisis de los años treinta, en el último cuarto del siglo XX se presentaron en Colombia dos situaciones de crisis: una, en la primera mitad de los años ochenta, y otra, al finalizar los noventa, conocida como "la crisis de fin de siglo".

Las dos crisis se desataron después de períodos de auge externo de la economía colombiana. La primera con posterioridad a la bonanza cafetera de mediados de los años setenta y al incremento en el endeudamiento a partir de 1979. La segunda, producto de las fuertes entradas de capital externo para financiar el mayor gasto público y privado y su posterior reversión.

El denominador común de ambas crisis fue el cambio súbito en las condiciones de la economía mundial. En el primer caso, México dejó de pagar sus obligaciones externas en 1982, lo que cerró el crédito a los países latinoamericanos.

En el segundo caso, a mediados de 1997, surgió una fuerte crisis económica en los países asiáticos, que rápidamente se propagó al resto de países emergentes.

Cuando se normalizaban las condiciones en Asia, en agosto de 1998, Rusia decidió unilateralmente dejar de pagar su deuda externa. A comienzos de 1999, Brasil se encontraba cerca de una decisión similar, que solo pudo evitarse con el ofrecimiento de amplios recursos por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), sumado a una fuerte devaluación del real para mejorar las cuentas externas en ese país.

El éxodo de los capitales extranjeros se hizo sentir en Colombia, que perdió el **grado de inversión** (es decir, la clasificación de bajo riesgo de incumplimiento) otorgado por las agencias de calificación de riesgo para la deuda externa de la Nación. Por ello, al igual que en muchos otros países en desarrollo, el Estado colombiano tuvo que recurrir a un acuerdo con el FMI para asegurar recursos por parte de la banca multilateral (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) y mejorar las condiciones de los mercados privados de crédito.

La crisis financiera de los ochenta

La crisis financiera de los años ochenta se debió, en buena parte, a la represión financiera de fines de los años setenta. Ante las medidas adoptadas para controlar el crecimiento de la liquidez (como el incremento en los encajes) los intermediarios utilizaron una serie

de **innovaciones** financieras con el fin de eludir los mayores controles, dando origen a la aparición de lo que podríamos denominar los mercados **paralelos** de ahorro y crédito.

En 1982, a raíz del cierre del Banco Nacional, un banco privado que fue declarado insolvente debido a un mal manejo por parte de sus administradores, el público perdió la confianza en los bancos, especialmente en los de carácter privado. El retiro o 'corrida' de depósitos obligó al Banco de la República a actuar como prestamista de última instancia y así otorgarle liquidez al sistema financiero. A finales de año, el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica con el fin de obtener facultades adicionales para manejar la crisis por medio, entre otras cosas, de la nacionalización de algunos intermediarios en dificultades.

La crisis se agravó en mayo de 1984, cuando el Banco de Colombia (la mayor entidad bancaria del país) suspendió el pago de sus deudas con la banca extranjera, lo que conllevó a la reducción drástica de las líneas de crédito que financiaba el comercio exterior colombiano y a la intensificación del drenaje de las reservas internacionales. Así mismo, complicó aún más la consecución de crédito para aquellas empresas públicas y privadas que lo requerían con urgencia.

Ante las restricciones cambiarias, las autoridades aceleraron el ritmo de devaluación, frente a lo cual las principales empresas del país solicitaron un tratamiento especial para reducir el costo de las deudas en moneda extranjera. De allí surgió la famosa Resolución 33 de 1984 de la Junta Monetaria, que convirtió a pesos estas obligaciones.

En este contexto, el Congreso aprobó la Ley 117 de 1985 por la cual se creó Fogafin, con el propósito de manejar los problemas de las entidades financieras con deficiencias patrimoniales. La creación del Fondo permitía a las autoridades proteger la confianza del público y evitar desórdenes monetarios cuando los problemas de las entidades financieras fueran de solvencia financiera y no de liquidez.

Utilizando el nuevo Fondo, se procedió a **oficializar** el Banco de Colombia y las compañías de financiamiento comercial del mismo grupo. Al terminar la crisis en 1986, la propiedad del sistema financiero había cambiado notoriamente: mientras en junio de 1982 la banca privada representaba 75% del capital bancario, en junio de 1986 su participación se había reducido a 35%.

La crisis financiera de fin de siglo

Las reformas estructurales, los programas de estabilización de la inflación basados en el manejo de la tasa de cambio y las altas tasas de interés respecto de las tasas internacionales indujeron, a inicios de los noventa, una entrada masiva de capitales extranjeros a América Latina. La entrada de capitales estuvo acompañada de una rápida expansión del crédito bancario.

En Colombia, por ejemplo, la relación cartera a PIB pasó de 26,8% en 1991 a 45,7% en 1995. El gasto interno se elevó como resultado de la abundante disponibilidad de crédito, a

tal punto que en 1998 el déficit de la cuenta corriente –que corresponde al exceso de gasto frente al producto- superó el 6% del PIB. Esto hizo a la economía particularmente vulnerable a un choque adverso que interrumpiera el financiamiento del déficit externo, tal y como finalmente ocurrió en 1998.

En agosto de 1998, la economía colombiana se encontraba en una grave encrucijada. En el frente externo, los ingresos por exportaciones reflejaban la caída en los precios internacionales de los productos básicos y la débil situación económica de los países vecinos. Las entradas de capital extranjero retrocedían como resultado de la incertidumbre creada por la crisis asiática, la devaluación del rublo y el incumplimiento de las obligaciones de Rusia y la inminente devaluación brasileña (que finalmente ocurrió en febrero de 1999).

Era evidente, entonces, que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos –que se mantuvo en niveles cercanos a 5% del PIB entre 1995 y 1998– resultaba insostenible.

Como es usual ante estas circunstancias, la adversidad de las condiciones externas y el deterioro de la situación fiscal originó una fuerte pérdida de reservas internacionales (US$1.390 millones durante 1998). La existencia del sistema de banda cambiaria, que regulaba el comportamiento del dólar para la época, exigió la intervención del Banco de la República por medio de la elevación de las tasas de interés para tratar de frenar las presiones especulativas contra el peso.

A lo largo de 1998, se evidenció que la combinación de altas tasas de interés, desaceleración de la actividad productiva y el incremento del desempleo, generaba una fuerte fragilidad en el sector financiero.

La situación fue particularmente grave en el sector hipotecario que representaba más del 30% del sector financiero y cuyas condiciones ponían en peligro la estabilidad del sistema. Así mismo, la pérdida de confianza de los ahorradores era particularmente evidente en el caso de los intermediarios pertenecientes al sector cooperativo y solidario.

En noviembre de 1998, ante el agravamiento de las condiciones del sector financiero, el Gobierno decretó la emergencia económica con el propósito de desactivar una crisis financiera en ciernes, de incalculables proporciones. Se consideró necesario capitalizar la banca pública y cooperativa, dotar a Fogafin de los recursos necesarios para responder a los ahorradores y otorgar –por intermedio de esa entidad– alivios a los deudores hipotecarios.

Estas medidas se financiaron con la introducción por un año del impuesto a las transacciones financieras, con una tasa inicial de 2 por mil sobre los débitos del sector financiero (el 60% de estos recursos se destinó a los alivios hipotecarios y el 40% restante a la capitalización de la banca pública y a la crisis de la banca cooperativa)[22].

22 El terremoto que afectó al Eje Cafetero en enero de 1999 exigió una segunda emergencia económica durante la administración Pastrana (Decreto 195 de 1999) que amplió la vigencia del impuesto a las transacciones financieras (2 por mil) por un año más, y destinó los recaudos al financiamiento de la reconstrucción de la zona afectada.

El deterioro de la situación económica durante el primer semestre de 1999 empeoró las condiciones del sector financiero. La cartera vencida alcanzó el 13,6% de la cartera total, la Superintendencia Financiera intervino para liquidar tres bancos de tamaño intermedio y un buen número de compañías de financiamiento comercial. Otras entidades terminaron administradas por Fogafin. Además, el Congreso aprobó las siguientes leyes:

- **Una de reforma financiera, la Ley 510**, para agilizar las actuaciones tanto de la Superintendencia Financiera como de Fogafin en el tratamiento de las entidades en problemas.
- **La de reestructuración económica, la Ley 550**, para facilitar la reestructuración financiera de las empresas del sector productivo afectadas por un alto endeudamiento.
- **La de financiación de vivienda, la Ley 546**, que diseñó un marco nuevo para financiar esta actividad.

En 2001 lo peor de la crisis había pasado, aunque la recuperación completa del sistema financiero tomaría más tiempo.

Finalmente, en términos generales, las crisis financieras en América Latina fortalecieron la regulación prudencial.

- En algunos países, como Brasil, se elevaron los requerimientos de capital para la operación de los bancos en la economía.
- En otros, como Argentina, Venezuela y México, se establecieron requisitos de relación de solvencia superiores a los establecidos en los estándares internacionales.
- Colombia se obligó a aumentar las provisiones sobre los créditos de mala calidad y se establecieron mejores sistemas de medición y control del riesgo por parte de cada entidad de crédito.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *acciones ordinarias*
- ✓ *acciones preferenciales*
- ✓ *ahorradores*
- ✓ *banca especializada*
- ✓ *banca universal o multibanca*
- ✓ *bono cupón*
- ✓ *bonos*
- ✓ *centrales de información crediticia*

- *certificados de depósito a término fijo*
- *compañías de seguros*
- *corridas bancarias*
- *crisis financieras*
- *deudores o prestatarios*
- *establecimientos de crédito*
- *leasing*
- *margen de intermediación*
- *mercado de capitales intermediado o bancario*
- *mercado de capital no intermediado*
- *mercado primario de valores*
- *mercado secundario de valores*
- *multibanca*
- *profundización financiera*
- *regulación prudencial*
- *relación de solvencia*
- *represión financiera*
- *riesgo moral*
- *selección adversa*
- *tasas de interés*
- *tasa de interés activa o de colocación*
- *tasa de interés pasiva o de captación*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

Responda las siguientes preguntas, y realice las actividades sugeridas:

1. ¿Cuál es la principal función del sistema financiero en una economía?
2. ¿En qué consiste el mercado de capitales?
3. ¿Por qué las instituciones juegan un papel crucial en el desarrollo de los mercados de capitales?
4. ¿Cuál es la diferencia entre el mercado de instrumentos y el mercado basado en intermediarios? ¿Cuál está más desarrollado en Colombia?
5. ¿En qué se diferencian los instrumentos de renta fija de los de renta variable?
6. ¿Cuáles son los principales intermediarios financieros y cómo se diferencian sus funciones?

7. ¿Cómo se mide el concepto de profundización financiera?
8. ¿Qué es la represión financiera? ¿Existe en Colombia?
9. ¿Qué es una crisis financiera y cuáles son sus causas y consecuencias?
10. ¿Cómo se mide la eficiencia del sistema financiero?

Entrevistar a varios profesionales del área económica acerca de la eficiencia del sistema financiero en Colombia y elaborar un ensayo a partir de sus respuestas.

Escriba lo que sería su descripción del mercado de capitales en Colombia.

Escriba una retrospectiva del sistema financiero de Colombia.

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

En un libro reciente y didáctico, Rajan y Zingales (2003, partes I y II) explican los beneficios de los mercados financieros y el papel del Gobierno para asegurar su buen funcionamiento. Allí también se documenta la relación positiva entre desarrollo financiero -en un sentido más amplio que incluye todos los actores del mercado financiero- y crecimiento económico.

En el Informe sobre el progreso económico y social en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005) realiza un detallado análisis de la situación de los mercados financieros en la región (*ver* http://www.iadb.org). Es una lectura obligada para quienes deseen profundizar en los temas tratados en este capítulo, desde una perspectiva comparada y con la mejor información disponible.

La literatura escrita en el país sobre esta materia es rica y diversa:

- Villar *et al.* (2005) ofrecen un buen punto de entrada para quienes deseen entender en detalle la evolución del crédito y su relación, tanto con los flujos de capital como con los niveles de represión financiera.
- Salazar (2005) resume la abundante literatura disponible sobre la eficiencia del sector financiero.
- Arbeláez (2005) analiza la evolución del mercado de capitales en su segmento no intermediado o de instrumentos.

- Caballero y Urrutia (2006) reconstruyen la historia del sector, tanto desde el punto de vista de los niveles de profundidad financiera como de las causas y consecuencias de las recurrentes crisis financieras.

- El análisis del crédito hipotecario, incluyendo su crisis reciente, se encuentra en Cárdenas y Badel (2003).

BIBLIOGRAFÍA

Arbeláez, María A. 2005. "Mercado de capitales, sector financiero y crecimiento en Colombia: un camino por recorrer". *Coyuntura Económica*, 35(2):213:226.

Bagehot, Walter. 1873. *Lombard Street. A Description of the Money Market*, Keegan, Paul & Co., Londres.

Banco Mundial (2006), "Finance, Private Sector and Infrastructure: Latin America and The Caribbean Region, Colombia", mimeo.

Caballero, Carlos y Miguel Urrutia. 2006. *Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX. Ensayo sobre su desarrollo y sus crisis*, Editorial Norma, Bogotá.

Cárdenas, Mauricio y Alejandro Badel. 2003. "La crisis del financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias". *Coyuntura Económica*, 33(2):35-68.

Carrasquilla, Alberto y Juan Pablo Zárate (2002). "Regulación bancaria y tensión financiera: 1998-2001", en: *El sector financiero de cara al siglo XXI*, tomo I, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, Bogotá.

Freixas, Xavier y Jean-Charles Rochet. 1997. *Microeconomics of Banking*, The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Theoretical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

Kindleberger P. Charles. 1978, *Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crisis. Basic Books.*

Marulanda, Beatriz. 2005. "Del microcrédito a las microfinanzas en Colombia". *Coyuntura Económica*, 35(2):249:255.

Mckinnon, Ronald. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington. Brookings Institution.

Rajan, Raghuram y Luigi Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*. Crown Business.

Salazar, Natalia. 2005. "Evolución y determinantes del margen de intermediación en Colombia". *Coyuntura Económica*, 35(2):227:240.

Schumpeter, Joseph. 1912. *Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

Shaw, Edward. 1973. *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York. Oxford University Press.

Villar, Leonardo, David Salamanca y Andrés Murcia. 2005. "Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974-2003", *Desarrollo y Sociedad*, 55.

EL MERCADO DE TRABAJO

CAPÍTULO

9

OBJETIVOS

Estudiar los principales determinantes tanto de la oferta como de la demanda de trabajo.

Determinar el impacto de la regulación laboral sobre la evolución del empleo y los salarios.

Analizar la problemática del desempleo y el subempleo.

Estudiar las causas y consecuencias de la informalidad en el mercado laboral colombiano.

CONTENIDO

9.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan los principales determinantes tanto de la oferta como de la demanda de trabajo, con especial énfasis en el impacto de la regulación laboral sobre la evolución del empleo y los salarios.

Después de realizar unas reflexiones generales, el capítulo comienza con una discusión acerca de la oferta de trabajo, cuyos determinantes incluyen, entre otros, aspectos relacionados con el crecimiento de la población y la participación de los individuos en el mercado de trabajo.

En la segunda sección se introducen los factores que resultan decisivos para entender la demanda de trabajo; es decir, la contratación de mano de obra por parte de los empleadores.

La tercera sección se concentra en la determinación de los salarios, los cuales dependen de una serie de atributos de los individuos, así como de la situación general de la economía. Se destaca el papel del salario mínimo que se fija administrativamente año a año.

La cuarta sección analiza el origen del problema del desempleo y el subempleo, dos fenómenos económicos con grandes consecuencias sociales.

La regulación del mercado de trabajo es el tema de la quinta sección. Allí se presentan las diferentes normas que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo y se realiza una comparación internacional.

La sexta y última sección aborda la problemática de la informalidad en el mercado laboral colombiano.

9.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

El mercado de trabajo es uno de los más importantes en cualquier economía. En él se determinan tanto el empleo como los salarios, que resultan de un complejo proceso en el cual intervienen los individuos que ofrecen su mano de obra, las empresas que demandan trabajo y el Gobierno que, además de fijar las reglas de juego, puede llegar a ser un empleador importante.

Dado que lo que está en juego son los ingresos laborales, lo que ocurra en el mercado de trabajo determina las condiciones de vida de los individuos que conforman una sociedad. Por ello, se trata de un mercado con grandes connotaciones políticas y sociales.

El mercado laboral tiene, además, grandes imperfecciones. Una de ellas es la inflexibilidad a la baja de los salarios nominales. Contrario a lo que pregona la teoría económica tradicional para los mercados competitivos, en términos generales, los salarios no se reducen cuando existe exceso de mano de obra.

En otras palabras, mientras en la mayoría de mercados un exceso de oferta se traduce en una reducción del precio, en el mercado de trabajo es posible que la oferta exceda la demanda laboral por períodos prolongados.

Existen múltiples teorías que tratan de explicar este fenómeno. Por ejemplo:

- Robert M. Solow (1992) –premio Nobel de economía– plantea que la competencia no hace bajar los salarios inmediatamente cuando hay un exceso de oferta de mano de obra, debido a que "los salarios y el empleo están profundamente ligados a la condición social y a la autoestima"[1].

- Además, según Solow, el mercado de trabajo es una institución que define una serie de reglas sociales de cooperación, las cuales guían el comportamiento de quienes participan en él. Una de esas reglas es "no competir por los puestos de trabajo de los demás tratando de recortar los salarios que se pagan, porque nos han enseñado que esto es injusto, o degradante, o inaceptable, o –quizá– autodestructivo"[2]:

De acuerdo con esta teoría, para el agregado es relativamente mejor no promover una caída en los salarios, aunque esto puede significar que algunos trabajadores quedan sin empleo.

Otras de las imperfecciones del mercado de trabajo, son:

- Las empresas no pueden conocer de antemano la destreza y el esfuerzo de los individuos que contratan, en tanto que los trabajadores tampoco conocen bien a sus empleadores en el momento de ser contratados.

- Con frecuencia se observan situaciones en las que muy pocas firmas demandan trabajo, mientras que muchos individuos ofrecen su mano de obra. En esta estructura de mercado, denominada *monopsonio*, existen incentivos para que las empresas paguen salarios bajos e impongan sus reglas de juego.

1 Robert M. Solow, *El mercado de trabajo como institución social*, Alianza Editorial, 1992.

2 *Ibíd.*

Monopsonio: se presenta cuando muy pocas firmas demandan trabajo, mientras que muchos individuos ofrecen su mano de obra.

Éstos son algunos ejemplos de las *fallas de mercado* que tratan de corregirse mediante la regulación del mercado laboral.

En Colombia, la regulación toma múltiples formas, tales como la existencia del salario mínimo, las restricciones al despido injustificado de trabajadores, el pago de cesantías para los que pierden su empleo y el pago de vacaciones y primas, entre otros. El análisis de la regulación del mercado laboral es un tema de gran interés y relevancia, así como fuente de un permanente debate.

9.3 LA OFERTA LABORAL

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las personas con edades entre 15 y 64 años conforman la población en edad de trabajar. En Colombia se incluye a los jóvenes mayores de 12 años (10 años en las zonas rurales), debido a las realidades económicas y sociales del país.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las personas con edades entre 15 y 64 años conforman la *población en edad de trabajar*; es decir, es la población que potencialmente puede ocuparse en actividades laborales.

Legalmente, en Colombia se utiliza una definición más amplia que incluye a los jóvenes mayores de 12 años (10 años en las zonas rurales), debido a las realidades económicas y sociales del país. Como se aprecia en el *Cuadro 9.1*, la población colombiana ascendió a 44,5 millones de personas en 2008, de las cuales 33,6 millones se encontraban en edad de trabajar. Es decir, al rededor de 11 millones tenían muy poca o mucha edad para trabajar.

Ahora bien, una cosa es tener la edad legal para trabajar y otra muy diferente es participar activamente en el mercado de trabajo:

- Hay muchas personas que no pueden o no desean trabajar, como, por ejemplo, los estudiantes y quienes tienen alguna discapacidad. Este grupo conforma la **población económicamente inactiva.**

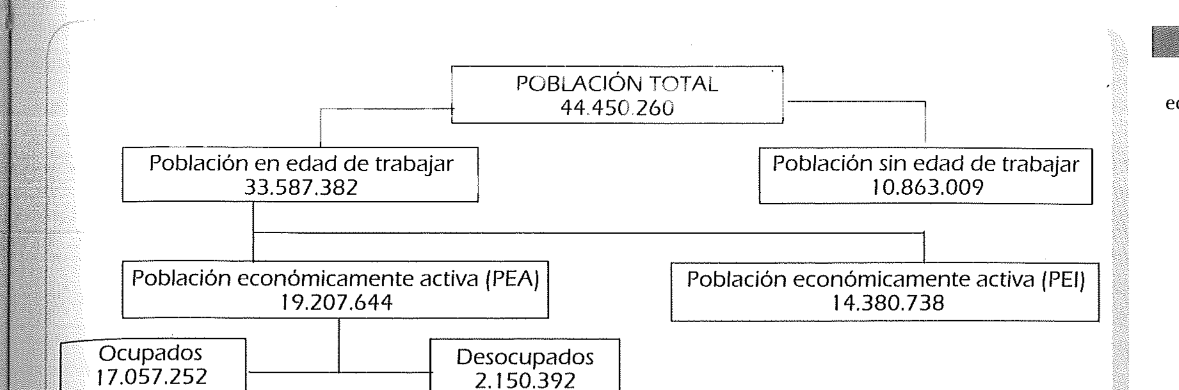
Un 6,3% de la población colombiana tiene limitaciones físicas o mentales permanentes.

- De otra parte, se encuentra **la población económicamente activa,** que integran aquellos que tienen la edad para trabajar y participan activamente del mercado de trabajo (cerca de 19,2 millones de personas a junio de 2008).

La tasa de participación es el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra económicamente activa. En 2005, su nivel en Colombia (75%) fue superior al promedio latinoamericano (70%), y muy similar al de los países desarrollados (73%) (*ver Gráfico 9.1*).

Cuadro 9.1

Clasificación económica de la población.



Fuente: DANE.

No todos los que participan activamente en el mercado de trabajo ocupan un puesto de trabajo. Según el DANE, se consideran *ocupados* quienes obtienen una remuneración por su trabajo, tienen un negocio propio o son ayudantes familiares que trabajan más de 1 hora semanal sin recibir salario[3]. Para tener un orden de magnitud, de los 19,2 millones de colombianos económicamente activos a junio de 2008, 17 millones se encontraban ocupados. El resto, es decir, 2,2 millones de personas, conformó el grupo de desocupados o *desempleados*.

La *tasa de desempleo* es el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desempleada. Es decir, a junio de 2008, la tasa de desempleo nacional fue del 12,6% (=2,15/17,05), lo que indica que un número significativo de personas quería trabajar pero no encontró empleo. Como veremos en el Capítulo 10, la problemática de la pobreza y la desigualdad se encuentra estrechamente relacionada con este fenómeno.

Población económicamente inactiva: quienes a pesar de tener la edad para trabajar, no pueden o no desean trabajar.

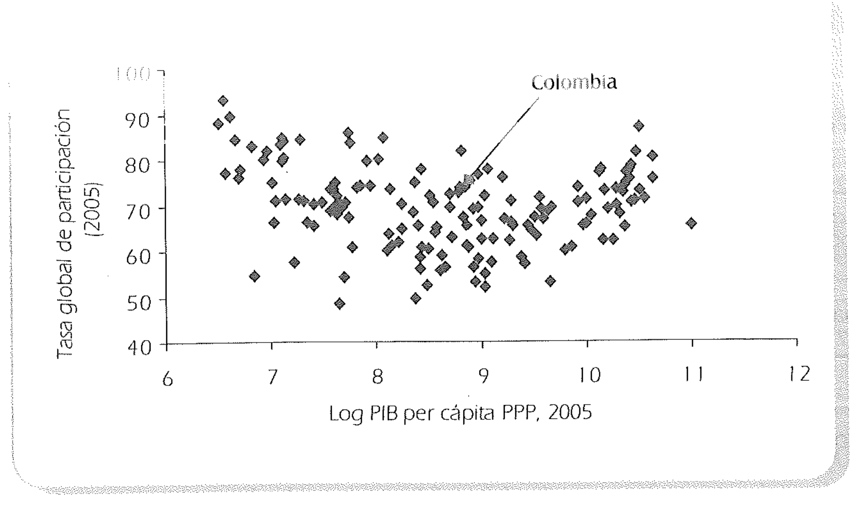
Población económicamente activa: quienes tienen la edad para trabajar y tienen o buscan empleo.

La tasa de participación: porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra económicamente activa.

3 Antes del año 2000, los ayudantes familiares sin remuneración se consideraban ocupados solo cuando trabajaban más de 15 horas a la semana.

Gráfico 9.1

Tasas de participación laboral y producto por habitante, 2005.



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial (2007).

El cálculo de la tasa de desempleo y de las variables del mercado laboral en general, está a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). A partir del 2000, el DANE cambió la metodología de medición de estos indicadores, rompiendo con una tradición de más de 20 años. Algunas de las principales modificaciones se relacionan con variaciones en las definiciones de ocupados, desocupados, económicamente activos e inactivos, así como también con la metodología de recolección de las encuestas, la cual pasó de ser puntual a continua (*ver Recuadro 9.1*).

Recuadro 9.1

De la ENH a la GEIH

Desde 1970, el DANE aplica encuestas que permiten recolectar información sobre el mercado laboral en Colombia. En un principio, la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) estuvo diseñada para obtener datos relacionados con las características sociodemográficas y económicas de la fuerza laboral. La ENH se aplicaba cada tres meses en siete ciudades (luego se expandió a 13 áreas metropolitanas).

La encuesta experimentó algunos cambios importantes en 2000, entre ellos la definición de desempleo. Antes de este año, los trabajadores familiares sin remuneración hacían parte de la población desocupada siempre y cuando trabajaran menos de 15 horas. Bajo la nueva metodología se incluyen como desocupados a los que trabajan menos de una hora a la semana. Además, la recolección de datos se modificó. La encuesta se realiza de manera continua durante 52 semanas al año. Por esta razón, su nombre cambió a Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En 2006, la encuesta pasó a llamarse Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). El término "integrado" hace referencia a que ahora se recolecta la información no solo del mercado laboral, sino relacionada con la calidad de vida y los ingresos y gastos de los hogares, entre otros. Se amplió la cobertura al incluir información acerca de 11 capitales del país adicionales a las 13 áreas metropolitanas.

Una de las principales críticas que han surgido a partir de estos cambios, es que la información obtenida no es estrictamente comparable. Lasso (2002), por ejemplo, encuentra que el desempleo se redujo en aproximadamente dos puntos porcentuales como resultado del cambio metodológico en 2000. Desafortunadamente, no existe un procedimiento técnicamente aceptable que permita comparar las series antes y después de los cambios metodológicos. Sin embargo, todo indica que las nuevas series son de mejor calidad que las anteriores, pues se apoyan en metodologías y procedimientos que tienen mayor aceptación entre los expertos en estas materias.

9.3.1 Demografía

La oferta laboral depende, principalmente, de factores demográficos que determinan el tamaño de la población en edad de trabajar, tales como el crecimiento poblacional y la estructura etaria de la población. La tasa de crecimiento anual de la población cayó de 2,8% entre 1965 y 1970 a 1,8% entre 1995 y 2000, uno de los descensos más rápidos en América Latina. A la luz de los resultados del Censo Nacional de Población de 2005, el crecimiento neto de la población entre 1993 y 2005 fue de apenas 1,03% por año. Más concretamente:

Tasa neta de crecimiento poblacional	=	Tasa de natalidad	-	Tasa de mortalidad	-	Tasa neta de emigración
1,03%	=	1,96%	-	0,52%	-	0,41%

El menor crecimiento refleja la acelerada *transición demográfica* que experimentó Colombia desde la década de los años cincuenta. En una primera etapa, que en nuestro caso corresponde a la primera mitad del siglo pasado, tanto las tasas de natalidad como las de mortalidad (defunciones sobre población) fueron altas, lo que implicó una baja tasa de crecimiento poblacional.

En una segunda etapa, que se extendió en Colombia hasta finales de la década de los años setenta, la mortalidad disminuyó rápidamente, pero la natalidad permaneció alta, por lo que la tasa de crecimiento poblacional alcanzó valores elevados. En la tercera etapa, que corresponde a la fase actual, la tasa de natalidad disminuyó y la de mortalidad se estabilizó, lo que explica el fuerte descenso en la tasa de crecimiento poblacional.

La velocidad en la caída de las tasas de fecundidad en Colombia ha sido notoria. El *Gráfico 8.2* muestra cómo a comienzos de la década de los años sesenta las mujeres colombianas tenían en promedio siete hijos, mientras que en 1973 algo más de cuatro. Desde entonces se ha mantenido una tendencia decreciente hasta llegar a 2,4 hijos por mujer en la actualidad:

Esta caída en los niveles de fecundidad ha estado asociada a cambios económicos, culturales y sociales, como la mayor escolaridad femenina, la creciente participación laboral de la mujer, la migración del campo a la ciudad y la difusión de los métodos de planificación familiar[4].

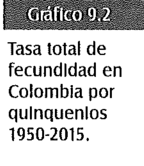
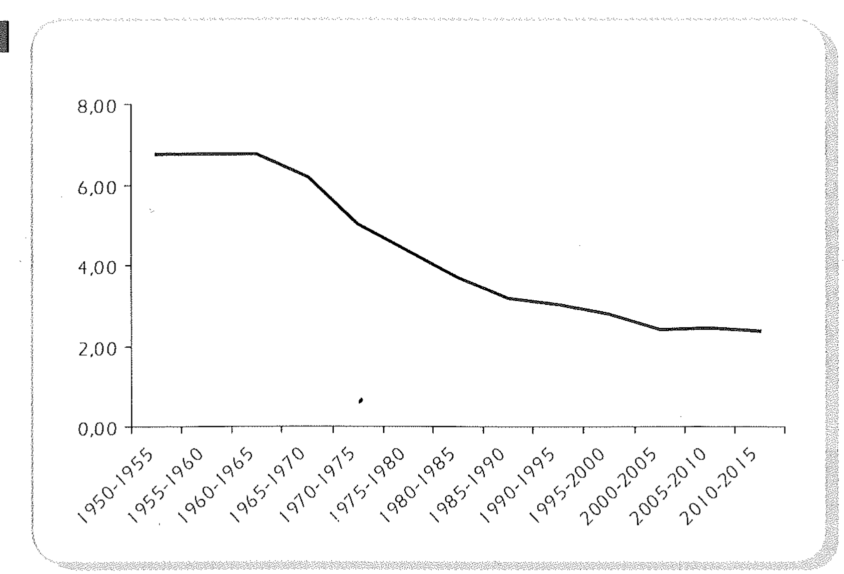


Gráfico 9.2

Tasa total de fecundidad en Colombia por quinquenios 1950-2015.



Fuente: DANE.

4 Sin embargo, el incremento reciente en la fecundidad adolescente pone en peligro los avances de las últimas décadas, debido a que trunca el proceso educativo de las jóvenes, lo cual implica menores ingresos futuros para ellas y sus hijos. En 1990, del total de adolescentes, 12,8% eran madres o estaban embarazadas. En 2000, un 19,1% se encontraba en esta situación.

Los descensos en la mortalidad pueden captarse a través de la *esperanza de vida* al nacer, que pasó de 55 años para los hombres y 58 años para las mujeres en los años cincuenta a 63 y 66 años, respectivamente, en los años sesenta[5]. Tal incremento refleja los grandes avances en la reducción de las tasas de mortalidad en el país a mediados del siglo pasado.

Tasa de dependencia: el número de niños menores de 12 años y las personas mayores de 65 años como proporción del número de personas que se encuentra en edad de trabajar.

Sin embargo, durante las últimas tres décadas, la esperanza de vida al nacer de los hombres retrocedió en un año, por factores que pueden atribuirse a la violencia y al conflicto armado, temática que discutimos en el Capítulo 4.

Por su parte, la transición demográfica ha provocado un cambio en la estructura de edades –o *pirámide poblacional*– de los colombianos (*Gráfico 9.3*). Con las menores tasas de natalidad y mortalidad características de la fase actual, se ha reducido la participación de la población infantil y ha aumentado la de la población en edad de trabajar.

Lo anterior significa que se ha reducido la tasa de dependencia, definida como el número de niños menores de 12 años y las personas mayores de 65 como proporción del número de personas que se encuentra en edad de trabajar. Mientras que en 1987 la tasa de dependencia ascendió a 69%, en 2007 se redujo a 57,2%.

Un menor número de personas dependientes, mejora el ingreso de los hogares y hace más factible invertir en educación de los hijos o en la acumulación de activos para la vejez.

Al existir un menor número de personas dependientes, mejoran las condiciones económicas de los hogares y se hace más factible invertir en una mejor educación de los hijos o en la acumulación de activos para la vejez.

Por ello, una baja tasa de dependencia constituye una ventana de oportunidad para el ahorro y la inversión, lo que a su vez permite acelerar el proceso de desarrollo económico. No obstante, esta oportunidad es única porque en menos de dos décadas la población mayor de 65 años empezará a aumentar de manera acelerada.

Hacia 2050, habrá solamente cuatro personas en edad de trabajar por cada individuo mayor de 65 años, mientras que esta relación es ahora de diez a uno.

5 Estas cifras corresponden específicamente a los períodos intercensales 1951-1964 y 1964-1973.

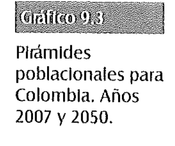
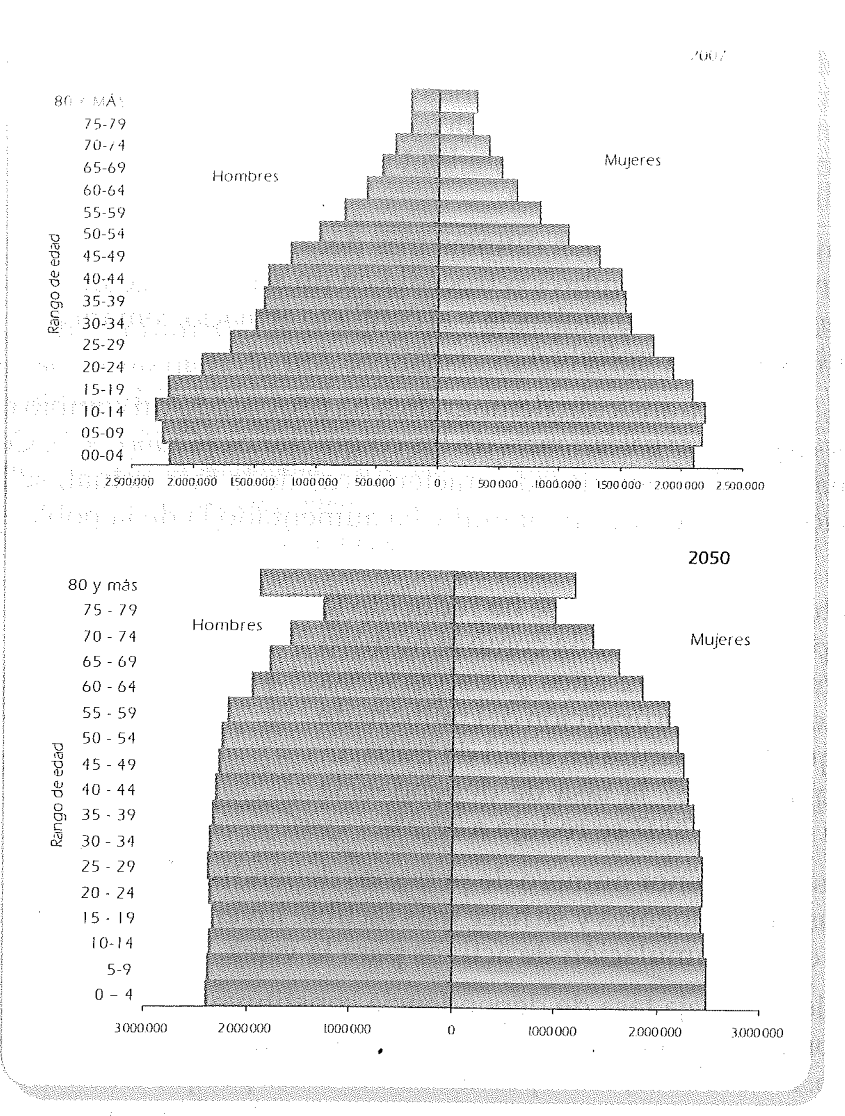


Gráfico 9.3

Pirámides poblacionales para Colombia. Años 2007 y 2050.



Fuente: DANE para 2007 y CEPAL para 2050.

Los países de América Latina se encuentran dentro de una etapa de bono o "ventana" demográfica, en la que la proporción de personas en edades productivas crece de manera sostenida, en relación con la población en edades inactivas. No obstante, las proyecciones apuntan a que la conformación etaria de la población en América Latina presentará cambios significativos. Los grupos de adultos mayores prácticamente se duplicarán en los próximos 45 años como proporción de la población total.

A medida que envejece la población, las necesidades de atención de los adultos mayores representan un porcentaje elevado del gasto público. Estas mayores

obligaciones adicionales de la población dependiente son un obstáculo para generar una mayor igualdad de oportunidades entre los jóvenes, de forma tal que las futuras generaciones salgan de esta situación de pobreza. En conclusión, la ventana demográfica debe ser bien aprovechada pues representa una oportunidad única para superar los problemas de pobreza.

Un último aspecto relevante de las grandes tendencias demográficas de los últimos años es la aceleración de la migración rural-urbana. En 1951, 30% de la población vivía en las ciudades y 70% en las zonas rurales, mientras que en 1993 estas proporciones se habían invertido.

Además de la existencia de diferenciales salariales y las mayores oportunidades educativas en los centros urbanos, el proceso de migración del campo a la ciudad se aceleró como resultado del conflicto y la violencia. En los años recientes, el desplazamiento interno forzado se ha agravado, lo que ha acelerado aún más la migración a los centros urbanos.

9.3.2 Comportamiento y determinantes de la participación laboral

Una vez analizado el comportamiento de la población en edad de trabajar, el paso natural es identificar los determinantes de la población económicamente activa. La literatura existente sugiere que la decisión de los individuos respecto a la participación laboral depende de factores tanto estructurales como coyunturales.

Dentro de los estructurales se encuentran la educación, el entrenamiento y la experiencia laboral. Los trabajadores que más acumulan capital humano tienden a ser más productivos y, por ende, tienen una mayor probabilidad de conseguir empleo. Adicionalmente, los individuos más calificados tienen más incentivos de participar en el mercado de trabajo, pues el costo de oportunidad de no trabajar (lo que deja de ganar si no trabaja) es mayor.

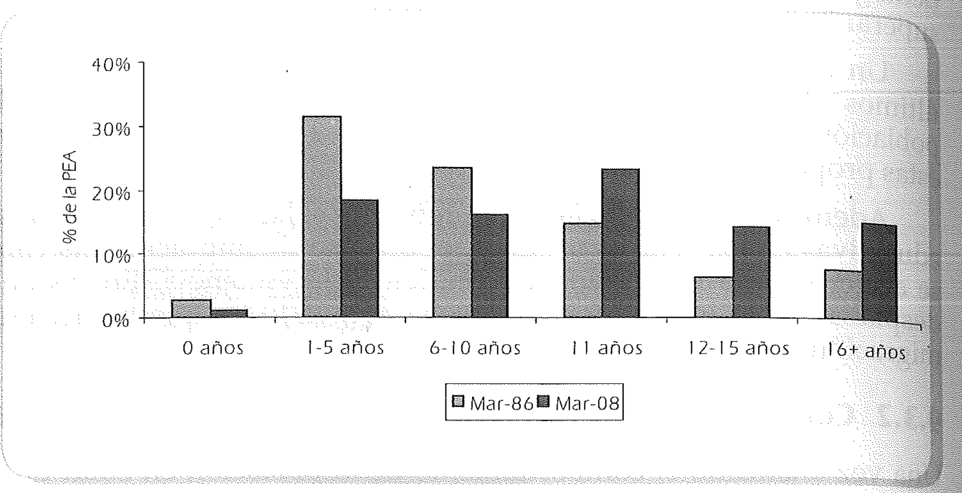
Como las tendencias de largo plazo en la participación laboral están estrechamente asociadas a los avances educativos, es útil evaluar los cambios en el nivel de escolaridad de la población. A mediados de los años ochenta, solo el 14% de la población económicamente activa contaba con más de 12 años de escolaridad, mientras que en 2008 el 29% de la población alcanzó ese nivel educativo. Entre 1986 y 2008, el grupo de personas que completó estudios de educación superior, educación superior, pasó de 8% a 15% de la oferta laboral total (*Gráfico 9.4*).

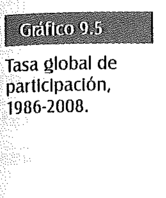
Los datos disponibles en Colombia comprueban el impacto del grado de escolaridad de la población sobre la participación laboral:

- En promedio, entre 1986 y 2004, la participación laboral del grupo con estudios superiores completos fue de 89%.
- La del grupo con estudios secundarios completos fue de 75%.
- La del grupo con educación primaria completa fue de 56%.

- El grupo sin educación alguna –que sólo representa el 1,5% de la población– muestra una tasa de participación inferior a 40%.

Gráfico 9.4
Composición de la PEA por nivel educativo.





Fuente: DNP.

Nivel educativo de la población colombiana (participación)	
Ninguno	10,5
Preescolar	4,5
Básica primaria	37,2
Secundaria	31,7
Media técnica	3,9
Normalista	0,2
Tecnológica	3,6
Profesional	7,0
Posgrado	1,3
Total	100,0

Es claro, entonces, que a mayor nivel educativo, mayor participación.

Por su parte, los cambios de la participación laboral total en el corto plazo se explican por las decisiones de los miembros del hogar que no tienen la responsabilidad primaria en la generación de ingresos (hijos y cónyuges). La hipótesis del *trabajador alentado* indica que en tiempos de auge económico mejoran las posibilidades de encontrar empleo bien remunerado, lo cual motiva la participación laboral de quienes podríamos llamar, de manera algo imprecisa, miembros secundarios del hogar.

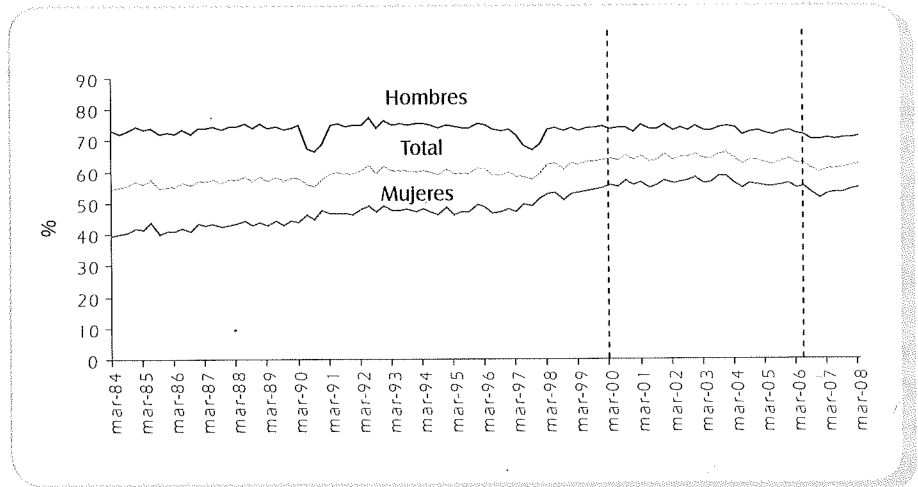
De otra parte, la hipótesis del *trabajador adicional* sugiere que en tiempos de crisis económica los salarios caen, lo cual motiva a los miembros secundarios del hogar a participar en el mercado laboral para solventar la caída de los ingresos de los miembros principales o jefes de hogar.

Tal y como se aprecia en el *Gráfico 9.5*, la tasa de participación en las siete principales ciudades del país se incrementó de 55% en 1984 a 62% en 2008[6]. Si se

6 El tamaño promedio del hogar se redujo de 5,9 a 3,9 personas entre 1973 y 2005. Así mismo, el número de niños menores de 6 años por hogar pasó de 0,85 a 0,61 durante el mismo período (*ver* Ribero y Meza, 1997).

tiene en cuenta que este aumento corresponde a tan solo 7 puntos porcentuales en los últimos 24 años, se puede decir que la tasa de participación se ha mantenido relativamente estable. Al igual que en otros países de América Latina, esta tendencia ha sido liderada por la participación laboral femenina, la cual se elevó de 40% a 55% en ese mismo período, debido en parte al cierre de la brecha educativa entre hombres y mujeres.

Gráfico 9.5
Tasa global de participación, 1986-2008.



Fuente: DNP-DEE con datos de ENH y ECH del DANE.
Nota: Las líneas punteadas corresponden a las fechas en las que hubo cambios de metodología. Antes y después de esas fechas, las cifras no son estrictamente comparables.

De hecho, las mujeres nacidas entre 1960 y 1980 tienen casi 10 años de educación en promedio, más del doble de la escolaridad promedio de las que nacieron entre 1940 y 1960.

Otros factores que han facilitado la participación laboral femenina son el menor número de niños en el hogar, las mejoras tecnológicas que han incrementado la productividad en las labores domésticas y los cambios culturales en la división del trabajo entre hombres y mujeres[7].

En efecto, existe una clara relación de doble vía entre la fecundidad y la participación laboral. A menor fecundidad, menor la dedicación a actividades domésticas y de cuidado de los hijos, lo que le permite a la mujer aumentar su capital humano y participar más activamente en el mercado de trabajo. Los ingresos laborales que obtienen las mujeres, aumentan el costo de oportunidad de tener hijos, lo que disminuye la tasa de fertilidad.

7 No se consideran patrones o empleadores los jefes del hogar, por el hecho de tener empleados domésticos en su casa particular (conductores, jardineros, etc.).

A menor fecundidad, menor la dedicación a actividades domésticas y de cuidado de los hijos, lo que le permite a la mujer aumentar su capital humano y participar más activamente en el mercado de trabajo.

Reforzando las tendencias estructurales, la participación laboral de la mujer y otros miembros del hogar se incrementó durante la recesión de fin de siglo, debido a la necesidad de contrarrestar el desempleo y la caída en los ingresos familiares. Este fenómeno -que fue especialmente marcado en los hogares pobres- fue liderado por las mujeres, cuya participación laboral aumentó de manera proporcional al número de desempleados en el hogar.

De igual forma, la recesión provocó un aumento significativo de la participación de los jóvenes entre 12 y 19 años, lo que redujo la tasa de asistencia escolar. Este problema es sumamente grave, pues indica que las recesiones pueden tener un impacto negativo sobre el capital humano de cohortes completas y, por lo tanto, consecuencias irreversibles sobre sus oportunidades económicas.

9.4 LA DEMANDA DE TRABAJO

La *demanda laboral* es el proceso a través del cual la economía genera puestos de trabajo para emplear a la mano de obra. Aunque buena parte de estos puestos los generan las empresas, no puede subestimarse el papel del autoempleo; es decir, la capacidad que tienen los individuos para generar su propio trabajo.

En el caso de las empresas, la decisión de cuántos trabajadores contratar depende de muchos factores, entre ellos, el nivel de demanda por los bienes producidos, los salarios, la regulación laboral, el costo de los demás insumos como el capital y, por supuesto, la tecnología de las empresas.

La demanda de trabajo se deriva de la demanda por los bienes que producen las empresas. Por ello, en el nivel agregado de la economía, la demanda laboral depende de los determinantes del producto que discutimos en el Capítulo 2. En épocas de recesión, se contrae la demanda agregada, las empresas reducen su producción y, por ende, contratan menos trabajadores. Lo contrario ocurre en épocas de auge económico.

Dados los precios de los bienes finales y de los insumos, las empresas eligen la cantidad de producto que maximiza sus beneficios, que es su objetivo principal. Esto quiere decir que aumentan su producto si el ingreso que les genera una unidad adicional es mayor a su costo.

En el caso específico del trabajo, las empresas contratarán más empleados siempre y cuando el ingreso adicional que genera cada trabajador extra exceda el salario que se le paga. De este modo, se puede advertir que la demanda laboral tiene

una relación inversa con el salario. Un incremento en los salarios induce a que las empresas disminuyan su demanda por trabajadores.

Otro factor determinante es el cambio tecnológico, entendido como la introducción de nuevos productos y nuevas técnicas de producción al mercado, lo cual afecta la demanda por trabajadores (por lo general, las nuevas tecnologías desplazan a los trabajadores que no están suficientemente preparados).

En términos más generales, las empresas pueden adoptar nuevas técnicas de producción que involucran un aumento en el uso de capital y de trabajadores calificados, y una reducción del empleo de trabajadores menos calificados.

Precisamente, para tener en cuenta este factor, los estudios tratan por separado la demanda de *trabajo calificado* y *no calificado*.

La definición de empleo calificado no es universal; hay quienes consideran como trabajadores calificados a quienes tienen educación universitaria (al menos un año de educación universitaria), o alternativamente a los trabajadores de "cuello blanco" o "empleados" en contraposición a los trabajadores de "cuello azul" u "obreros". Estas últimas definiciones están en desuso, pues además de ser un tanto despectivas son imprecisas ya que no necesariamente corresponden a diferencias en términos de calificación.

Las principales tendencias de la demanda de trabajo reflejan un claro crecimiento del empleo calificado, entendido como aquel conformado por trabajadores que tienen por lo menos un nivel educativo equivalente a la secundaria completa (*ver Gráfico 9.6*). Bajo esta definición, el empleo calificado pasó de representar un tercio del empleo total en los años ochenta a 60% a finales de 2007.

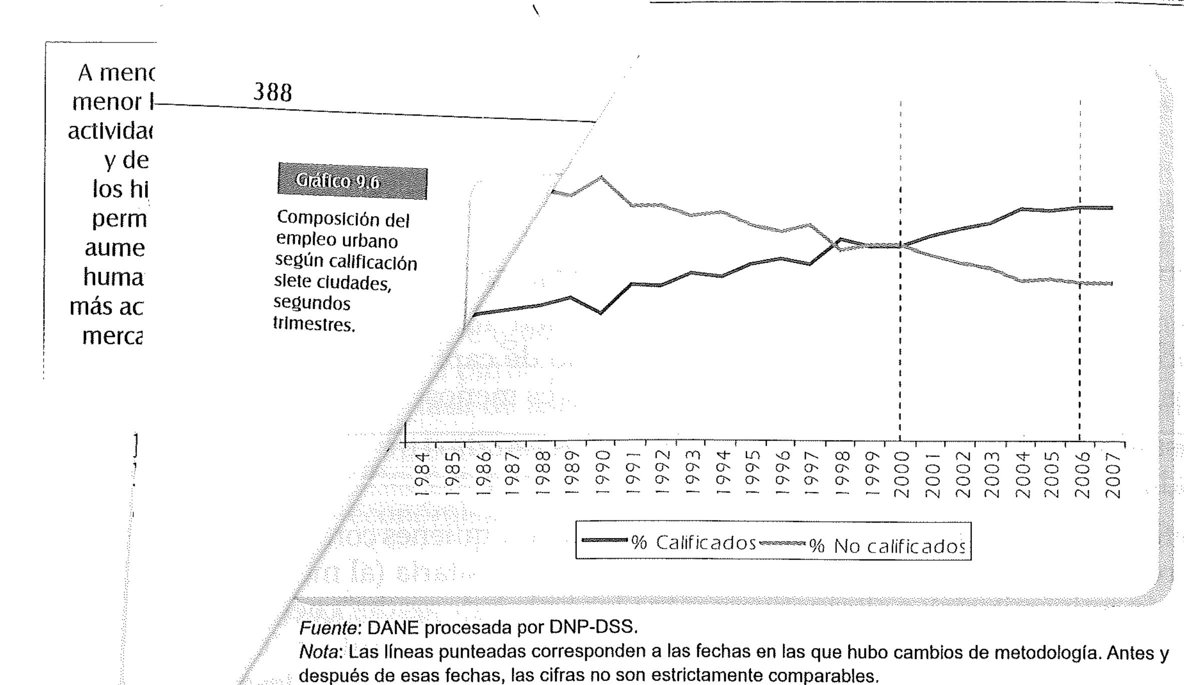
Como mencionamos anteriormente, de los 19,2 millones de personas que conformaron la población económicamente activa en 2007, aproximadamente 17 millones se encontraban ocupados. Esto quiere decir que la demanda de trabajo fue inferior a la oferta en 2,1 millones de puestos. Del total de puestos de trabajo, las trece ciudades principales aportaron 45%, mientras que el restante 55% lo generaron el sector rural y las áreas urbanas más pequeñas. A su vez, 52% de los desocupados se ubicaron en las trece ciudades, mientras que el otro 48% se encuentra en el resto del país.

Los trabajadores pueden ser clasificados por su posición o categoría ocupacional. Por ocupación se entiende el oficio o profesión que desempeña un trabajador independientemente de su nivel educativo y del sector económico en donde esté empleado. Es posible identificar cuatro grandes posiciones ocupacionales: **asalariados, trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores y trabajadores familiares sin remuneración.**

A menc
menor l
activida(
y de
los hi
perm
aume
huma
más ac
merca

Gráfico 9.6

Composición del empleo urbano según calificación siete ciudades, segundos trimestres.



Fuente: DANE procesada por DNP-DSS.
Nota: Las líneas punteadas corresponden a las fechas en las que hubo cambios de metodología. Antes y después de esas fechas, las cifras no son estrictamente comparables.

Tasa de ocupación: participación de los ocupados en la población en edad de trabajar (*ver Gráfico 9.7*).

- **Los asalariados,** como su nombre sugiere, son los trabajadores que reciben un salario en efectivo o especie por el trabajo que desempeñan. En esta clasificación se encuentran los empleados u obreros del Gobierno, los empleados u obreros de empresas privadas y los empleados de servicio doméstico.
- **Los trabajadores por cuenta propia** son quienes explotan su propia empresa económica o ejercen por su cuenta una profesión u oficio, sin contratar ningún trabajador (empleado u obrero) remunerado.
- **Los patrones o empleadores** son aquellos que dirigen su propia empresa económica o ejercen por su cuenta una profesión u oficio, utilizando uno o más trabajadores remunerados, obreros y/o empleados[8].

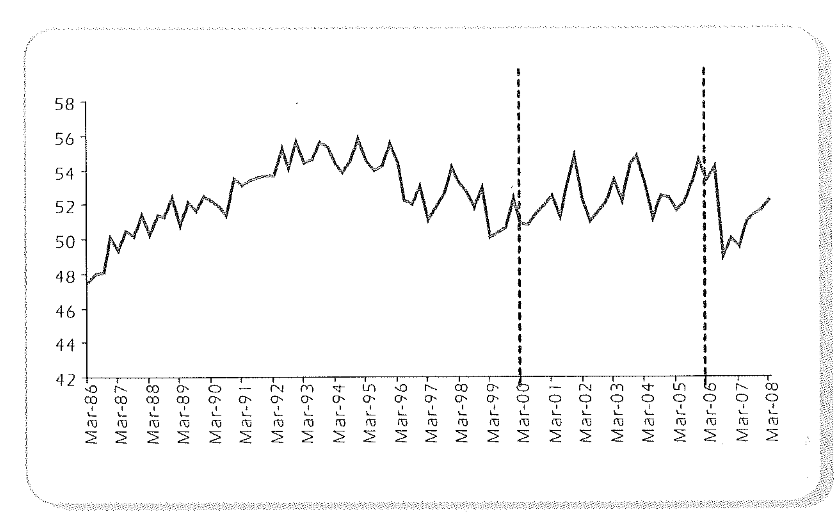
8 *Ver* Núñez y Sánchez (1998) y Cárdenas y Bernal (2002).

- **Los trabajadores familiares sin remuneración** son las personas que no reciben salario en dinero ni en especie y que trabajan por lo menos una hora, en una empresa económica explotada por un pariente que reside en el mismo hogar.

En el *Gráfico 9.8* se observa la participación en el empleo total de cada posición ocupacional, durante los años 1991, 2001 y 2007, para las siete ciudades principales.

Gráfico 9.7

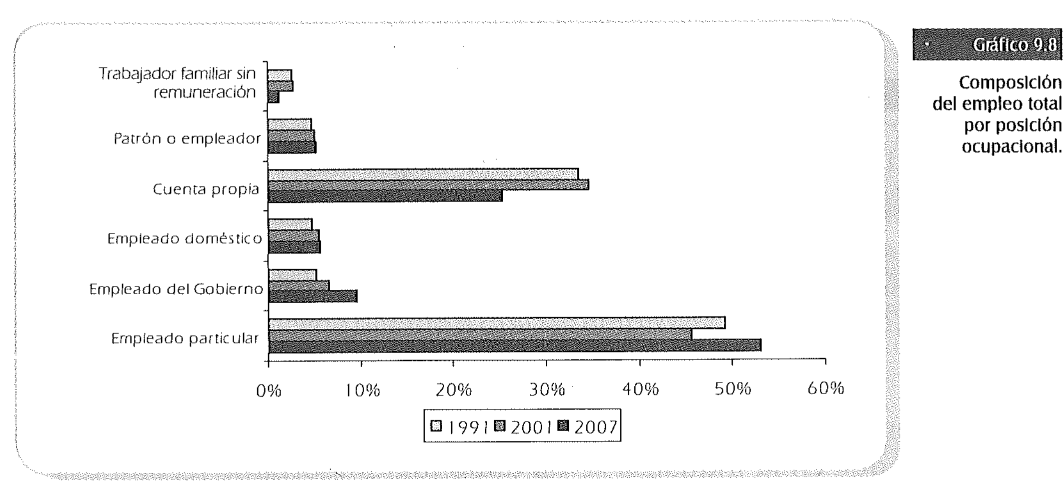
Tasa de ocupación, 1986-2008.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.
Nota: Las líneas punteadas corresponden a las fechas en las que hubo cambios de metodología. Antes y después de esas fechas, las cifras no son estrictamente comparables.

Gráfico 9.8

Composición del empleo total por posición ocupacional.



Fuente: ENH y ECH del DANE.

Como se puede apreciar, la mayoría de los empleados son asalariados y trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, hay que resaltar que en el transcurso de las últimas dos décadas el trabajo asalariado ha disminuido su participación.

En efecto, los asalariados (empleados del Gobierno y empleados domésticos y empleados particulares) pasaron de representar cerca del 70% del empleo en 1991 al 60% en 2007. Por su parte, en el mismo período, los trabajadores por cuenta propia aumentaron su participación de 25% a 34%, mientras que la de los patronos permaneció alrededor del 5%.

En efecto, los asalariados pasaron de representar el 70% del empleo en 1986 al 60% en 2004. Por su parte, en el mismo período, los trabajadores cuenta por propia aumentaron su participación de 25% a 32%, mientras que la de los patronos empleadores pasó de 4% a 6%.

Este hecho refleja en parte los cambios en la demanda laboral, ya que a medida que han aumentado los costos laborales, como veremos más adelante, las empresas han decidido contratar menos trabajadores asalariados, favoreciendo el trabajo informal. No obstante, también refleja las diferentes tendencias de organización del empleo debido, especialmente, a la mayor participación de la población femenina.

Por su parte, la composición sectorial del empleo, que se aprecia en el *Cuadro 9.2*, indica que la industria manufacturera perdió participación en el empleo total entre 1986 y 2007, mientras que los sectores de comercio y servicios financieros ganaron importancia.

En gran parte, este fenómeno se explica por el cambio en la estructura productiva del país en los últimos veinte años en la que los sectores que producen bienes y servicios no comercializables –como el comercio y los demás servicios– se expandieron, mientras que sectores de bienes comercializables, como las manufacturas, se contrajeron.

Cuadro 9.2 Participación del empleo urbano por sectores.

	Industria %	Construcción %	Comercio %	Transporte %	Servicios financieros	Servicios sociales y comunales
1986-IV	24,0	6,7	25,4	6,2	6,5	28,7
1996-IV	22,0	6,1	25,5	7,3	8,9	27,8
2007-IV	20,2	5,6	27,8	9,1	11,7	23,9

Fuente: DNP.

El incremento del empleo en el sector financiero ha sido considerable. Vale la pena anotar que en la industria se ha dado una importante recomposición a favor del empleo calificado.

9.4.1 Determinantes

Los estudios más recientes sobre los determinantes de la demanda laboral en Colombia se pueden agrupar en dos grandes vertientes:

- De una parte, algunos de ellos han analizado los efectos de las reformas estructurales sobre la demanda de trabajo. Varios de estos estudios han documentado cómo las reformas estimularon la adopción de nuevas tecnologías de producción intensivas en capital y mano de obra calificada, lo cual dio origen a un fuerte incremento en el empleo y los salarios de los trabajadores con mayor nivel de escolaridad.
- De otra parte, se ha explorado la relación entre la regulación del mercado de trabajo y la demanda de trabajo. La mayoría de estos estudios mide las elasticidades de la demanda de trabajo con respecto al producto y los salarios, para, a partir de allí, estimar los costos de la regulación.

El primer grupo concluye, en síntesis, que la dinámica de la demanda laboral estuvo asociada con el proceso de cambio tecnológico, que a su vez se aceleró –por lo menos en el caso de la industria– con las reformas estructurales adoptadas a partir de 1991. La reducción arancelaria y la revaluación del peso abarataron los bienes de capital y originaron el incremento en la inversión y la modernización del aparato productivo.

La inversión en tecnología incrementó la demanda de mano de obra calificada en detrimento de los empleados menos calificados. La evidencia indica que el incremento en la demanda por mano de obra calificada (y el crecimiento asociado de los salarios relativos), durante la última década del siglo pasado, estuvo asociado con los cambios en la estructura del comercio internacional y los cambios tecnológicos relacionados con la apertura económica, entre otras razones.

Más concretamente, la reducción del costo de uso del capital en los inicios de la apertura económica permitió incrementos considerables en inversión, que ocasionaron, a su vez, sustitución de mano de obra no calificada por trabajadores calificados[9].

Con respecto a la medición de las elasticidades, varios estudios concluyen que un incremento de 1% en el producto está asociado a un incremento de 1% en la demanda de trabajo no calificado. En el caso de la demanda de mano de obra calificada, este impacto se duplica[10]. Esto sucede debido a que las empresas han reemplazado trabajo

9 *Ver* los resultados de la OIT (1998), Ocampo *et al.* (2000). Un análisis detallado sobre los determinantes de la demanda laboral en Colombia puede encontrarse en el trabajo de Mauricio Cárdenas y Raquel Bernal (2003).

10 Al realizar una comparación internacional de la tasa de desempleo en 2001, las cifras para Colombia son bastante superiores al promedio latinoamericano (9,2%) y a las tasas registradas en otros países, como Chile (9,7%) y México (2,0%). La brecha también es acentuada al compararla con la de países desarrollados como Estados Unidos y Japón, donde la tasa de desempleo para ese año fue de 4,1% y 4,8%, respectivamente.

por capital, y por ello la mayor actividad económica ahora no genera tantos empleos como en el pasado.

La evidencia también corrobora la existencia de una relación negativa entre la generación de empleo y el comportamiento de los salarios. En este caso, si los salarios aumentan en 1%, la demanda de trabajo se contrae en 0,5%. La elasticidad es un poco menor -en valor absoluto- en el caso de los trabajadores calificados, lo cual indica que las empresas están más dispuestas a despedir trabajadores no calificados si los salarios aumentan.

9.5 SALARIOS

El salario es la remuneración económica del trabajo. El *salario nominal* es la cantidad de dinero que reciben los trabajadores por hora, mes o año de trabajo. Por su parte, el *salario real* es la cantidad de bienes y servicios que puede comprar el trabajador con su salario nominal.

Si los salarios nominales aumentan en la misma proporción en la que se incrementan los precios de los bienes y servicios, se mantiene constante el poder de compra de los trabajadores. Cuando los salarios nominales aumentan menos que los precios, el trabajador pierde capacidad de compra, lo que corresponde a una disminución del salario real.

9.5.1 ¿Cómo se determina el nivel del salario?

En principio, los salarios son el resultado de la interacción entre la oferta y la demanda laboral. El salario de equilibrio es el que iguala la oferta con la demanda de mano de obra. Lo curioso de este mercado es que la regulación laboral (que impone múltiples restricciones sobre el nivel y ritmo de ajuste de los salarios) implica que, en la práctica, el equilibrio competitivo raramente se observe.

Como ya lo mencionamos, en el mercado laboral existen grandes problemas de información. Por ejemplo, las empresas tienen dificultad en conocer enteramente la productividad de sus trabajadores, debido a que depende no sólo de características observables, como la educación, sino también de habilidades no observables.

Adicionalmente, la productividad del individuo se afecta por su esfuerzo y motivación por el trabajo y no es fácil que las empresas controlen esto. Existe cierta evidencia que sugiere que las empresas prefieren pagar un salario más alto que el de equilibrio, con el propósito de estimular la eficiencia de sus trabajadores.

Los trabajadores que más invierten en educación y capacitación son más productivos y el mercado laboral los recompensa con mayores salarios (*ver Gráfico 9.9*). Por ejemplo, entre 2000 y 2003, un trabajador con educación superior completa recibió

un ingreso mensual promedio de $1.678.840 (pesos constantes de 2003), mientras que los ingresos de los trabajadores con solo educación secundaria ascendieron a $528.637 (pesos constantes de 2003). El *Recuadro 9.2* explica la relación entre educación y salarios.

La brecha salarial es aún más significativa si se hace la comparación con las personas que no tienen educación, cuyos ingresos fueron de apenas $233.513 (pesos constantes de 2003).

El género del trabajador también hace diferencia a la hora de fijar los salarios. La evidencia demuestra que, independientemente del nivel educativo y la profesión que ejerzan las mujeres, sus ingresos laborales son menores que los de los hombres.

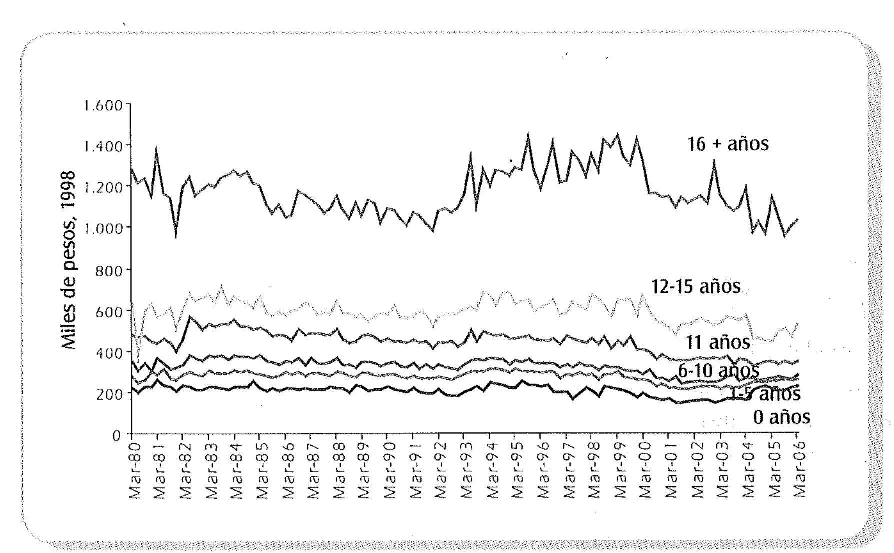


Gráfico 9.9

Ingreso laboral promedio según años de educación. Miles de pesos de 1998.

Fuente: ENH y ECH del DANE, procesadas por DSS-DNP.

Recuadro 9.2

LA ECUACIÓN DE MINCER

Las diferencias salariales entre las personas son un tema de enorme interés en la literatura económica. En la que constituye una de las principales contribuciones en este campo, Jacob Mincer, profesor de la Universidad de Columbia, estimó a mediados de los años setenta una relación que explica los ingresos laborales de los individuos en función de algunas de sus características observables, tales como los años de escolaridad y la experiencia laboral. Intuitivamente, a mayor escolaridad y experiencia, mayores los ingresos laborales de los individuos. En particular, Mincer estimó la siguiente ecuación:

$$log(w) = \beta_0 \, log(w_0) + \beta_1 Ed + \beta_2 Ex + \beta_3 Ex^2$$

Donde w representa el salario real del individuo, w_0 es el nivel de salario real del individuo sin educación o experiencia, Ed son los años de educación y Ex representa los años de experiencia potencial en el mercado, medidos como la edad menos los años de escolaridad menos seis. El término cuadrático de la experiencia (Ex^2) se incorpora para observar si el aporte de un año adicional de experiencia aumenta más que proporcionalmente el ingreso laboral.

El coeficiente β_1 mide el efecto de un año educativo adicional sobre el logaritmo de los salarios. Esto equivale a la tasa de retorno por cada año educativo adicional que posee el individuo (más concretamente es el cambio porcentual promedio del ingreso de una persona si su nivel de educación aumenta en un año, manteniendo todo lo demás constante). Mediante esta especificación, Mincer mostró empíricamente que la educación y la experiencia tienen una relación positiva con los salarios, de manera que las diferencias salariales de las personas son en parte atribuibles a estos dos factores.

Como sabemos que en economía suelen operar los rendimientos marginales decrecientes –es decir, una unidad adicional de capital físico tiene una rentabilidad menor que la inmediatamente anterior o una unidad de consumo adicional genera menor utilidad que la anterior–, vale la pena preguntarse si en el caso de la educación ocurre lo mismo. ¿Cuáles años educativos tienen el mayor impacto porcentual sobre los salarios de los individuos? ¿Los primeros o los últimos?

Si contestáramos esta pregunta de manera tradicional, diríamos que la educación, al igual que la inversión en capital físico, debe tener rendimientos marginales decrecientes. Esto implica que el primer año de escolaridad tiene un impacto mayor sobre los salarios que el último año. En otras palabras, la diferencia en los ingresos entre un individuo que sabe leer y otro que no (primer año de escolaridad) debería ser proporcionalmente mayor que la diferencia entre, por ejemplo, tener trece o catorce años de escolaridad. Cuando los rendimientos son decrecientes, la función de retornos a la educación tiene una forma cóncava, como se aprecia en el *Gráfico 9.10*.

Sin embargo, también es posible que los retornos sean crecientes. Esto puede ocurrir cuando muy pocas personas tienen niveles altos de escolaridad, de manera que la educación superior se convierte en un recurso muy escaso, altamente remunerado por el mercado laboral. En este caso, los retornos por cada año educativo pueden aumentar en la medida en que el individuo acumula un mayor nivel de escolaridad. Esta situación corresponde a la función convexa señalada en el *Gráfico 9.10*. Determinar si los retornos a la educación son cóncavos o convexos es un asunto empírico.

Núñez y Sánchez (2000) analizan los determinantes de los salarios en Colombia a partir de las encuestas trimestrales de hogares, durante el período 1976-1998. De acuerdo con sus resultados, las tasas de retorno a la educación en Colombia no tienen la concavidad que se ha encontrado en otros países. De hecho, como se aprecia abajo, en el cuadro, los retornos –por cada año educativo adicional–, para una persona que culmine la universidad son 22%, mientras que el retorno a la educación secundaria completa (11 años de escolaridad) es 10% para los hombres y 16% para las mujeres.

Cuadro 9.3 Retornos a la educación en Colombia.

Años de educación	Total	Hombres	Mujeres
0-4	9	7	8
5	12	10	16
6-10	8	6	10
11	14	10	16
12-15	12	12	11
16 o más	22	23	20
Promedio	10	9	12

Fuente: Núñez y Sánchez (2000).

Vale la pena anotar que algunos estudios internacionales, entre los cuales se destaca el de Psacharopoulos (1994), consideran que los retornos a la educación tienen la concavidad esperada. Específicamente, consideran que la tasa de retorno para los primeros cinco años es 13,4%, cae a 10% para los siguientes cuatros años educativos y a 7% a partir del octavo año de escolaridad.

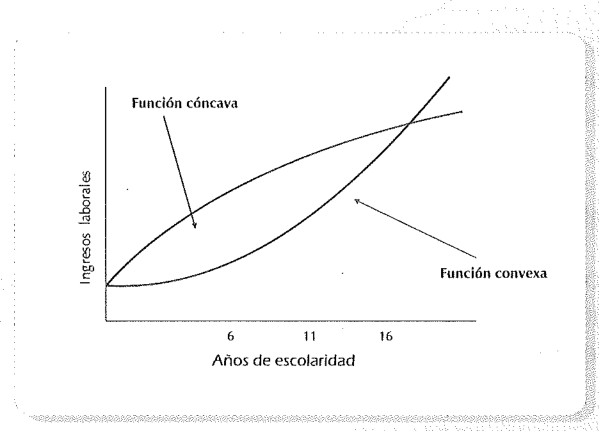


Gráfico 9.10 Concavidad vs. convexidad en los retornos a la educación.

El *Gráfico 9.9* ilustra la evolución del ingreso laboral promedio según el nivel educativo de los trabajadores. Como se aprecia, la década de los ochenta se caracterizó por una caída en los salarios reales de los trabajadores, especialmente de aquellos con mayor nivel de calificación. Durante la década de los noventa ocurrió todo lo contrario. Los salarios de los trabajadores con mayor nivel de calificación aumentaron significativamente más que los de los demás trabajadores.

Los diferentes estudios sobre esta materia han establecido que las variaciones en los *diferenciales salariales* (entre calificados y no calificados) guardan una estrecha relación con el comportamiento de la demanda y la oferta de trabajadores calificados y no calificados.

La evidencia disponible en el ámbito internacional indica que la tecnología de los computadores es un factor que tiende a incrementar la productividad relativa de los trabajadores más calificados, mientras que disminuye la demanda de empleo menos calificado.

En el caso de Colombia, varios trabajos han encontrado que la inversión en maquinaria y equipo, en general, y la inversión en equipo de oficina (incluyendo computadores) están positivamente correlacionadas con el diferencial salarial.

De hecho, como consecuencia del incremento en la inversión y la modernización del aparato productivo, asociados con el abaratamiento de los bienes de capital a raíz de la reducción arancelaria y la revaluación del peso durante los años noventa, la inversión tecnológica desplazó el empleo no calificado. Más precisamente, implicó un incremento de la demanda de mano de obra calificada en detrimento de los empleados menos calificados.

Los estudios disponibles en el país coinciden en señalar que el crecimiento de los salarios de los trabajadores calificados relativos a los de los no calificados, durante la última década del siglo pasado, estuvo asociado con los cambios en la estructura del comercio internacional y los cambios tecnológicos relacionados con la apertura económica.

9.5.2 Salario mínimo

El *salario mínimo*, como su nombre lo indica, es un límite inferior que los gobiernos imponen sobre el monto que se le debe pagar a un trabajador, con el principal objetivo de asegurar un nivel mínimo de subsistencia.

En Colombia, la normatividad del salario mínimo está consagrada en la Constitución Política de 1991 que, en su Artículo 53, plantea como principio fundamental "la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo".

Adicionalmente, el Artículo 56 reglamenta la creación de una *Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales* que, según la Ley 278 de 1996, tiene como función "fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia".

La citada Comisión, conformada por representantes del Gobierno, de las empresas y los sindicatos, lleva a cabo una mesa de concertación cada fin de año en la que se trata de acordar el nivel del salario mínimo para el año siguiente.

En dicha mesa, se tienen en cuenta criterios como la meta de inflación esperada, el crecimiento de la productividad, la contribución del salario al ingreso nacional y el incremento real del PIB del año inmediatamente anterior. Infortunadamente, no siempre se logra un acuerdo y, por esa razón, el Gobierno zanja la discusión por medio de un decreto.

Como se observa en el *Gráfico 9.11*, el salario mínimo mensual presentó una tendencia decreciente durante diez años. Expresado en pesos de 2005, el salario mínimo cayó de $342.192 en 1986 a $314.585 en 1996. A partir de entonces, la tendencia reversó su curso hasta que el salario mínimo se ubicó en $394.183 pesos en el año 2008. Esto se traduce en un crecimiento cercano a 25% en términos reales en un período de nueve años.

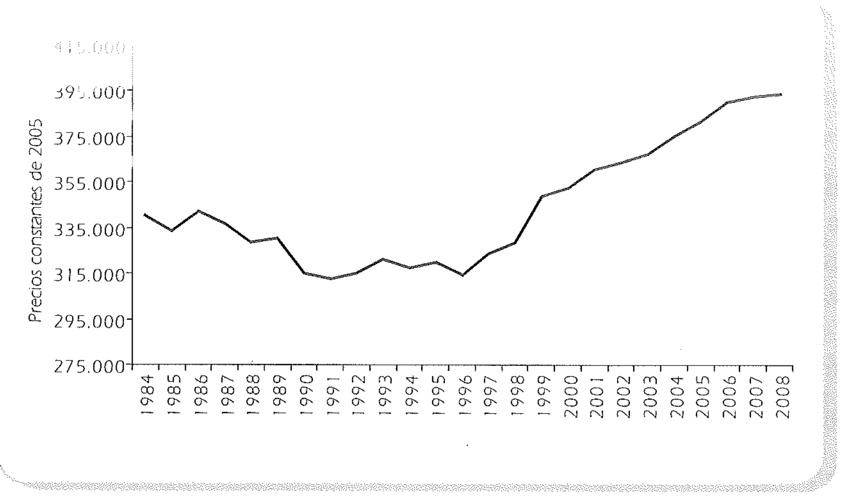


Gráfico 9.11 Salario mínimo mensual.

Fuente: Banco de la República.

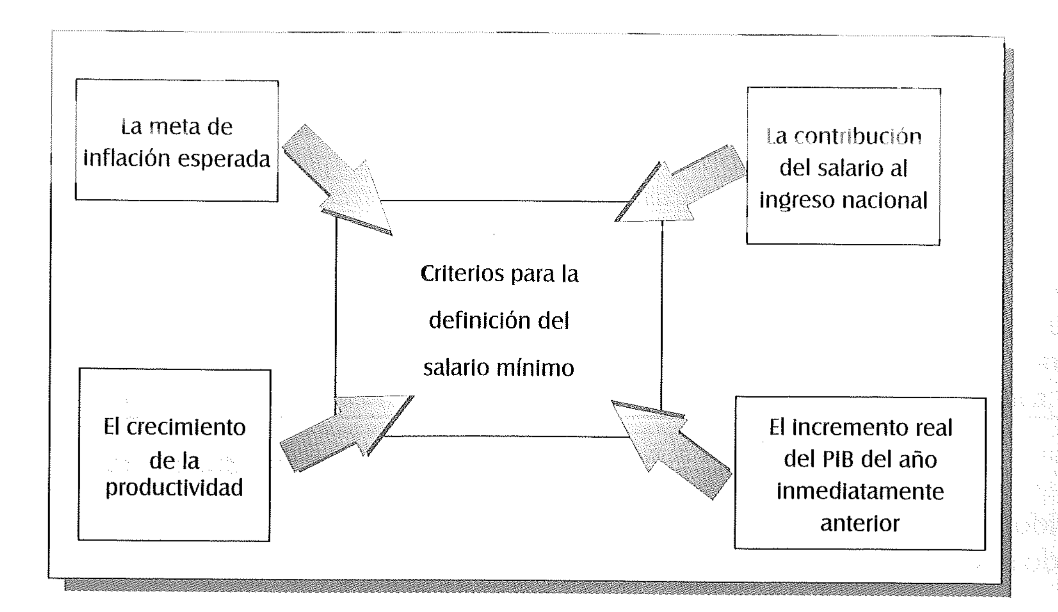
El que el salario mínimo haya aumentado, cuando el país experimentó un elevada tasa de desempleo, pone de presente que la fijación de este salario rara vez se ha guiado por su papel de variable de ajuste del mercado de trabajo.

El propósito del salario mínimo es mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza. No obstante, el efecto final puede ser completamente opuesto. Si el salario se fija en un nivel muy alto, habrá un exceso de oferta de trabajo, que se traducirá en desempleo. Algunos trabajadores encontrarán empleo en actividades que de manera ilegal no reconocen el salario mínimo. Por tanto, la fijación del nivel mínimo de remuneración es un asunto delicado.

> **La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales** tiene como función "fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia".

A pesar de que el salario mínimo se justifica como instrumento para asegurar los ingresos laborales de las personas de más bajos recursos y reducir la pobreza, en algunos países –como Colombia– su efectividad es limitada, dado el incumplimiento de esta norma por parte de los empleadores.

En efecto, las mayores tasas de incumplimiento en América Latina, medidas como el porcentaje de los trabajadores entre 26 y 40 años que trabajan más de 30 horas semanales y reciben menos de este salario, se encuentran en Nicaragua (36%), Colombia (27%) y Perú (23%).



En suma, la fijación del salario mínimo debe consultar el grado de formalización de la economía y los mecanismos a disposición del Estado para vigilar su cumplimiento. Precisamente por ello, la concertación es el mejor mecanismo para encontrar el justo punto en donde los beneficios de esta institución superan sus costos potenciales.

9.6 DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

Cuando el mercado de trabajo funciona de modo competitivo, los salarios se encargan de equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra, de manera que nadie que desee trabajar por ese salario se quedará sin empleo. Sin embargo, en la práctica, esto rara vez ocurre.

9.6.1 Desempleo

Desempleo friccional: surge de las imperfecciones en el flujo de información sobre los puestos vacantes y las personas desocupadas con deseo de trabajar.

La realidad es que el desempleo implica una deficiencia frecuente en el funcionamiento del mercado de trabajo, ya sea por factores estructurales o por imperfecciones en el flujo de información sobre los puestos vacantes y las personas desocupadas con deseo de trabajar (*desempleo friccional*).

El exceso de oferta de mano de obra en el mercado de trabajo puede surgir por muchos factores. Cuando los salarios son rígidos o inflexibles, los aumentos permanentes o transitorios en la

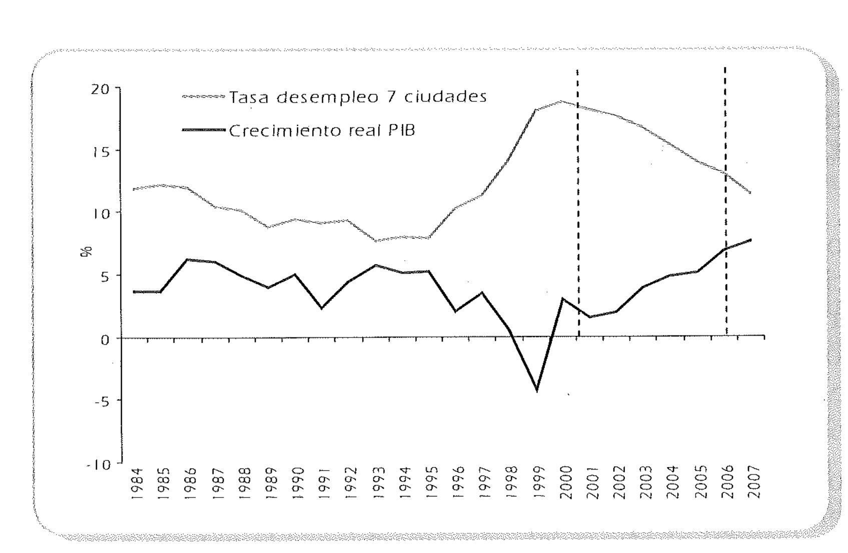
participación laboral, así como las caídas en la demanda de trabajo en virtud de la desaceleración de la economía, se traducen en desempleo.

En Colombia, la combinación de incrementos sostenidos en la oferta laboral, una demanda laboral poco dinámica y salarios poco flexibles, han dado como resultado una tasa de desempleo alta, incluso para los estándares de América Latina[10].

Tal y como se ilustra en el *Gráfico 9.12*, entre 1984 y 1994, la tasa de desempleo para las siete ciudades principales disminuyó de manera significativa al pasar de 11,8% a 7,6%. A partir de entonces, el desempleo aumentó hasta alcanzar su máximo histórico cerca a 19% en 2000, para luego disminuir con lentitud hasta niveles cercanos a 11% en 2007. Las líneas punteadas reflejan las fechas en las que se presentaron cambios de metodología. Entre 2000 y 2005, la serie fue empalmada de acuerdo con la metodología de Lasso (2002). No obstante, a partir de 2006, la serie no es estrictamente comparable.

La correlación de la tasa de desempleo con el ritmo de actividad económica es evidente. En épocas de recesión, se contrae la producción y cae la demanda de trabajo. Dado que la demanda de trabajo es elástica a la actividad económica, no es sorprendente que el mal desempeño de la economía a finales de los años noventa haya estado asociado con la desaceleración de la demanda laboral:

Gráfico 9.12 **Tasa de desempleo y crecimiento del PIB, 1984-2007.**



Fuente: Lasso (2002) y ECH del DANE.

Ahora bien, el desempleo también es atribuible al cambio tecnológico, al incremento del salario mínimo en términos reales y al marco regulatorio, que discutiremos más adelante.

La tasa de desempleo femenina ha estado por encima de la masculina durante las últimas dos décadas. Los jóvenes entre 15 y 19 años presentan tasas de desempleo mayores que los demás grupos de edad.

9.6.2 Subempleo

La *tasa de subempleo* es otro indicador útil para conocer qué tan bien asigna el mercado laboral el recurso humano disponible. En Colombia, desde el año 2000, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) define el subempleo según dos condiciones: **insuficiencia de horas y condiciones de empleo inadecuado.**

- **En la condición de insuficiencia de horas** se encuentran todas aquellas personas ocupadas que manifiestan estar disponibles para trabajar más horas (además, su jornada laboral debe ser menor a la legal de 48 horas semanales).
- **La condición de empleo inadecuado,** a su vez, se subdivide en:
  - ***Subempleo por competencias***: se da cuando las personas perciben estar sobrecalificadas para el cargo u ocupación que desempeñan.
  - ***Subempleo por ingresos***: cuando los trabajadores consideran que su remuneración no es acorde con las funciones que desempeñan[11].

Como se observa en el *Gráfico 8.13*, la tasa de subempleo disminuyó con moderación desde mediados de la década de los ochenta hasta alcanzar un valor mínimo de 10,3%. A partir de 1995, la tendencia se revirtió y aumentó a 29,8% en 2000.

Entre los años 2001 y 2007, la tasa de subempleo se ha ubicado en promedio en 30%. La explicación a la persistencia del alto nivel de subempleo tiene su origen, según muchos, en la pérdida de la calidad de los puestos de trabajo. Una muestra de eso es que la inconformidad con los ingresos laborales explica cerca de una tercera parte del subempleo, mientras que la insuficiencia de horas y el nivel de competencia contribuyen con 10% y 17%, respectivamente.

En este punto cabe resaltar que el subempleo medido por ingresos y competencias tiene un componente subjetivo, pues se basa en la apreciación de los individuos acerca de su propia productividad.

11 Antes de 2000, la Encuesta Nacional de Hogares diferenciaba el subempleo visible y el invisible. El primero se refería a las personas ocupadas que querían y podían trabajar más tiempo, debido a que tenían una jornada laboral menor a 32 horas, es decir, 2/3 de la legal. Por su parte, el subempleo invisible se refería a los trabajadores que consideraban que su ingreso laboral era insuficiente, o que ejercían una actividad que no se ajustaba a su profesión o a sus habilidades.

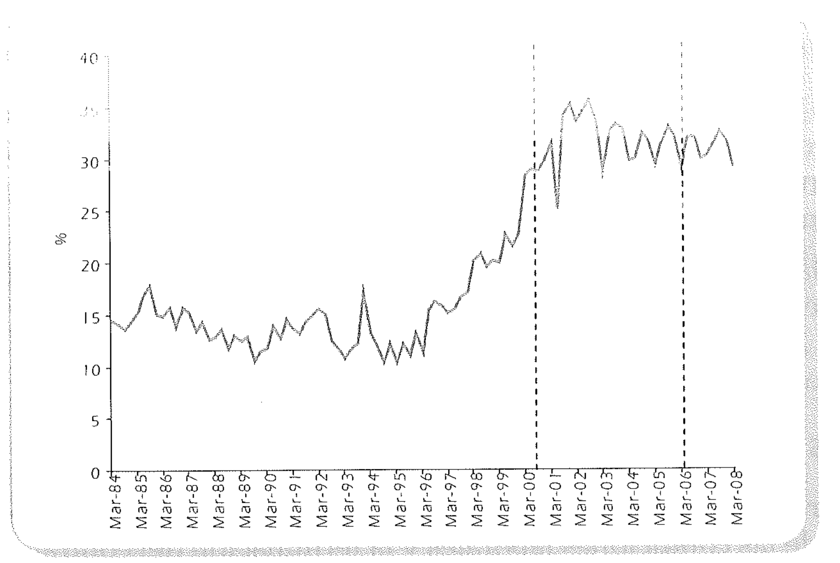


Gráfico 9.13

Tasa de subempleo, 13 áreas metropolitanas.

Fuente: ENH y ECH del DANE, procesadas por DSS-DNP.
Nota: Las líneas punteadas corresponden a las fechas en las que hubo cambios de metodología. Antes y después de esas fechas, las cifras no son estrictamente comparables.

9.7 REGULACIÓN LABORAL

La necesidad de intervención del Estado para proteger a los trabajadores aparece cuando los empleadores discriminan en contra de grupos con desventajas, le pagan poco a los que no pueden moverse hacia otra ocupación, los obligan a trabajar más de lo que desean ante la amenaza de un despido, o no los aseguran ante al riesgo de muerte o incapacidad.

Lo primero que hace la mayoría de gobiernos es prohibir la discriminación y dotar a los trabajadores de una serie de derechos básicos para regular las relaciones laborales, como las licencias de maternidad y los salarios mínimos.

Más allá de estos derechos, prácticamente todos los países del mundo tienen un complejo sistema de leyes e instituciones que buscan proteger los intereses de los trabajadores y asegurar un estándar de vida mínimo para su población. Las regulaciones que afectan el funcionamiento del mercado laboral pueden agruparse en tres grandes categorías:

1. Las leyes que gobiernan los contratos laborales (duración de la jornada, vacaciones, costos de despido, etc.).
2. Las leyes que gobiernan las relaciones laborales que empoderan a los sindicatos para que representen a los trabajadores de manera colectiva.

3. Las leyes de seguridad social que gobiernan la respuesta a las necesidades sociales como el desempleo, la vejez, la discapacidad, la muerte y la enfermedad.

Colombia, al igual que varios países de América Latina, desarrolló durante décadas un complejo sistema de intervenciones estatales con el fin de proteger los empleos e ingresos de los trabajadores, fortalecer su capacidad de negociación y establecer un ambicioso programa de seguridad social.

La legislación y las instituciones que fundamentaron este sistema se establecieron alrededor de los años cincuenta y sesenta y permanecieron intactas prácticamente hasta 1990. A continuación discutiremos los aspectos más sobresalientes de la regulación laboral en cada una de sus tres categorías.

9.7.1 Leyes de empleo

Estas leyes regulan la relación individual de trabajo e incluyen aspectos como la flexibilidad de las condiciones laborales y la terminación del contrato de trabajo. En esta categoría deben incluirse aspectos tales como:

- Las vacaciones (15 días hábiles por año).
- Las primas legales (dos pagos semestrales equivalentes a medio salario mensual cada uno).
- Los procedimientos e indemnizaciones por despido sin justa causa.
- La remuneración de las **horas extras** (es decir, por fuera de la jornada de trabajo), así como del trabajo en dominicales y festivos.

> Las leyes de empleo regulan la relación individual de trabajo, e incluyen aspectos como la flexibilidad de las condiciones laborales y la terminación del contrato de trabajo.

Al igual que en los demás países de América Latina, la legislación laboral colombiana en materia de protección y estabilidad del empleo ha procurado restringir el despido de los trabajadores, incrementar los ingresos laborales, mejorar sus condiciones e impedir la rotación laboral excesiva.

Las leyes que regulan la terminación del contrato laboral entre la empresa y el empleado propenden por la estabilidad del empleo de los trabajadores.

En Colombia, hasta 1990, los trabajadores con más de diez años de permanencia tenían:

- Derecho de reintegro a la empresa si demostraban que su despido no había sido por justa causa.

- Derecho al pago de sus pensiones si eran despedidos después de diez años de antigüedad.

Estas normas aumentaban de manera drástica los costos de despido. La Ley 50 de 1990 abolió estas dos últimas normas a cambio de que se les incrementara a estos trabajadores los costos de indemnización. En efecto, la reforma aumentó dichos costos, de 30 a 40 días de salario por año trabajado después del segundo año, mientras que para el primer año la indemnización permaneció en 45 días de salario (*ver Gráfico 9.14*).

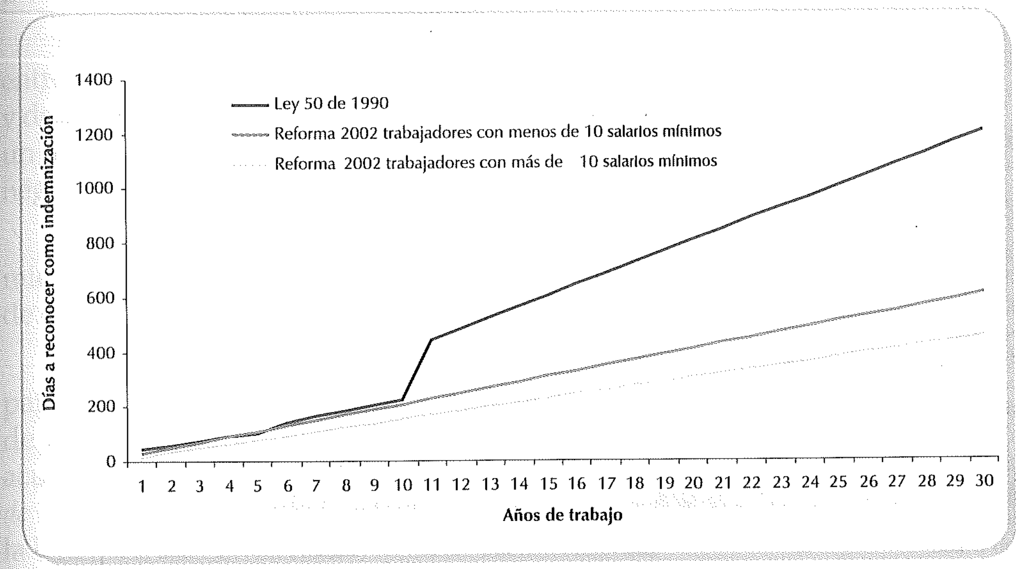


Gráfico 9.14 Costos de indemnización por despido sin justa causa en Colombia.

Fuente: Barrera y Cárdenas (2003).

En esta misma dirección, la Ley 789 de 2002 redujo los costos por despido sin justa causa para todos los trabajadores e introdujo menores indemnizaciones para los trabajadores con remuneraciones mayores a diez salarios mínimos (grupo de ingresos altos). Bajo esta nueva legislación, los trabajadores tienen derecho a:

- Treinta días de salario (veinte para los de ingresos altos) para el primer año de trabajo, en lugar de los cuarenta y cinco días establecidos por el régimen anterior.
- Luego, por cada año adicional de trabajo los trabajadores tienen derecho a veinte días de salario (quince para los de ingresos altos), en contraste de la anterior legislación que determinaba quince días entre los años 1 y 5, veinte días entre los años 5 y 10 y cuarenta días a partir del año 10.

El *Gráfico 9.14* ilustra los cambios introducidos por esta última reforma en los costos de indemnización. Pese a su reciente reducción, las comparaciones internacionales (*Cuadro 9.4*) indican que los costos de despido en Colombia son unos de los más altos de América Latina, que es a su vez la región que protege más la estabilidad en el empleo.

La duración de la jornada laboral y el sobrecargo por trabajo por fuera de ella son otros de los aspectos centrales de las leyes de empleo.

Cuadro 9.4 Costos laborales no salariales en Colombia y otros países. Valores esperados en porcentaje del salario básico.

	Salarios mensuales esperados				
	Preaviso por despido	Indemnización por despido	Cesantías	Contribuciones seguridad social	Costo no salarial total
Argentina	0,8	2,2	0,0	44,4	47,4
Bolivia	1,7	2,9	0,0	31,1	35,9
Brasil	0,5	2,4	9,8	37,6	50,5
Chile	0,5	2,7	0,0	27,2	30,5
Colombia	*0,3*	*3,4*	*9,8*	*38,7*	*52,3*
Costa Rica	1,0	2,6	0,0	35,0	38,7
Ecuador	0,5	3,3	9,8	22,8	36,5
El Salvador	0,0	2,9	0,0	27,2	30,3
Honduras	0,5	2,9	0,0	13,6	17,1
México	0,5	2,5	0,0	29,5	32,6
Paraguay	0,6	1,4	0,0	27,2	29,4
Perú	0,0	3,8	9,8	27,2	40,8
Venezuela	0,9	2,0	5,9	18,4	27,3
Promedio A. Latina	0,6	2,4	2,4	26,3	31,9
Estados Unidos	0,0	0,0	0,0	23,5	23,5
Reino Unido	0,7	0,7	0,0	28,8	30,2
España	0,5	2,5	0,0	49,4	52,6
Francia	0,9	0,3	0,0	64,7	66,1
Promedio OCDE	0,8	0,8	0,0	40,5	42,2

Fuente: Heckman y Pagés (2003).

En Colombia, la Ley 789 de 2002, reformó el Código Sustantivo del Trabajo al definir trabajo ordinario (sin beneficio de recargos) como el realizado entre las 6:00 a.m. y las 10:00 p.m. (en el régimen anterior la jornada ordinaria terminaba a las 6:00 p.m.).

De otra parte, el trabajo en domingo y festivos se remunera con un recargo del 75% sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas (en contraste con el 100% del régimen anterior).

9.7.2 Leyes que regulan las relaciones colectivas

Estas leyes gobiernan el balance de poder entre los gremios empresariales y los sindicatos. Las leyes determinan la facilidad de organización y el poder otorgado a los sindicatos, así como los mecanismos para resolver las disputas laborales de carácter colectivo.

Las leyes que regulan las relaciones colectivas gobiernan el balance de poder entre los gremios empresariales y los sindicatos. Las leyes determinan la facilidad de organización y el poder otorgado a los sindicatos, así como los mecanismos para resolver las disputas laborales de carácter colectivo.

Los sindicatos son organizaciones de trabajadores cuyo objetivo primordial es aumentar el bienestar de sus afiliados, principalmente mediante mejores condiciones contractuales y de trabajo y empleos más estables.

Los sindicatos también pueden mejorar las relaciones laborales entre trabajadores y empresas al servir como canal de comunicación y de solución de conflictos entre ambas partes. Adicionalmente, son un mecanismo para que los trabajadores incrementen su poder de negociación para determinar los salarios.

En Colombia todos los trabajadores, a excepción de los miembros de la fuerza pública, tienen el derecho constitucional de organizarse sindicalmente.

Para medir el grado de sindicalización de un país, se puede utilizar la relación entre número de afiliados sobre el total de ocupados. De acuerdo con el *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, No. 7 de 2004 de la Universidad Externado, la sindicalización ha perdido importancia en Colombia durante las últimas tres décadas:

En Colombia, todos los trabajadores, a excepción de los miembros de la fuerza pública, tienen el derecho constitucional de organizarse sindicalmente.

Según esta fuente, la tasa de sindicalización se redujo de 6,6% en 1990 a 5,2% en 2002, lo cual indica que son muy pocos los trabajadores colombianos que defienden sus intereses de manera colectiva.

La caída en el sindicalismo en Colombia, al igual que en muchos otros países, es atribuible a la mayor calificación de la mano de obra y a la menor participación del empleo público, entre otras razones. Además, el aumento de la flexibilización laboral ha traído consigo nuevas formas contractuales como el empleo temporal y el *outsourcing* o tercerización que hacen más difícil la organización sindical.

Los sindicatos son organizaciones de trabajadores cuyo objetivo es mejorar el bienestar de sus afiliados, mediante mejores condiciones contractuales y de trabajo y empleos más estables.

Finalmente, la apertura económica redujo el poder de mercado de las empresas, lo cual ha restringido la capacidad de ofrecer beneficios laborales adicionales a los del contrato laboral básico.

9.7.3 Leyes de seguridad social

Leyes de seguridad social: cubren aspectos como las pensiones para la vejez, el seguro de invalidez y muerte, los gastos de salud y el desempleo.

La seguridad social cubre aspectos como las pensiones para la vejez, el seguro de invalidez y muerte, los gastos de salud y el desempleo. Con respecto a este último punto, la legislación laboral colombiana asegura a los trabajadores que pierden su empleo. La figura utilizada se denomina *cesantía*, que corresponde a un monto que puede utilizar el trabajador en caso de quedar desempleado.

Hasta 1990, las cesantías fueron el costo extrasalarial más alto e incierto, pues dependían de la antigüedad del trabajador, de los aumentos salariales y de los retiros parciales permitidos para adquisición o mejoras de vivienda.

El pago de cesantías equivalía, al momento de retiro del trabajador, a un mes del último salario nominal por año trabajado, menos todos los retiros parciales efectuados. Esta forma de cálculo en la práctica recibió el nombre de "doble retroactividad", debido a que se descontaba lo retirado por el trabajador en términos nominales.

La reforma de 1990 obliga a las empresas a depositar una contribución equivalente a un mes de salario al año para ser capitalizado en una cuenta a nombre del trabajador. Los Fondos de Cesantías son los encargados de administrar dicho ahorro.

La reforma de 1990 eliminó este método de cálculo y lo reemplazó por la obligación para las empresas de depositar una contribución equivalente a un mes de salario al año (9,3% del salario básico), para ser capitalizado en una cuenta a nombre del trabajador. Los Fondos de Cesantías son los encargados de administrar dicho ahorro.

Esa misma ley introdujo la figura del *salario integral* que exime el pago de cesantías y **primas** a cambio de un salario más alto. Esta forma de pago sólo es utilizable por trabajadores con remuneraciones superiores a diez salarios mínimos.

En materia de pensiones y salud, el régimen vigente fue establecido por la Ley 100 de 1993 que reformó por completo el funcionamiento de la seguridad social en el país.

En términos generales, si bien los sistemas de pensiones cumplen diferentes objetivos de política, su propósito principal es evitar la pobreza de la población de altas edades, suavizando el consumo de los individuos a lo largo del tiempo.

Los modelos de ciclo de vida explican que el ingreso de las personas cambia radicalmente cuando culmina la vida laboral, razón por la cual es necesario ahorrar para cuando llega ese momento.

A primera vista, si alguien considera prudente ahorrar parte de su ingreso para poder cubrir sus gastos en la vejez, puede recurrir a instrumentos disponibles en el mercado financiero. Sin embargo, las pensiones son un bien meritorio dado que para la sociedad como un todo es mejor que las personas no queden completamente desprotegidas al terminar su vida laboral:

Por ello, la intervención del Estado, como mínimo, debe consistir en asegurar que existan reglas y obligaciones de ahorro durante la vida laboral e instituciones encargadas de invertir de manera segura esos ahorros.

En muchos países, entre ellos Colombia, la función del Estado también puede ser directa, por ejemplo, al establecer instituciones encargadas de recaudar y manejar los ahorros de los trabajadores. Adicionalmente, el Estado también puede intervenir para imprimirle un carácter redistributivo al sistema de pensiones.

Obligatoriamente, cada trabajador debe estar inscrito al Régimen General de Pensiones y aportar cada mes un porcentaje de su salario.

Obligatoriamente, cada trabajador debe estar inscrito al Régimen General de Pensiones y aportar cada mes un porcentaje de su salario[12].

La Ley 100 de 1993 aumentó la contribución de un nivel de 5,3% del salario básico a 8,3% en 1993, 11,5% en 1994, 12,5% en 1995 y 13,5% en 1996. En 2003, la Ley 797 estableció que a partir de 2004 la cotización aumentaría 1% ese año y 0,5% los dos años siguientes, hasta llegar a 15,5% en 2006[13].

Estos aportes tienen una enorme incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, pues en algunos países los empleadores contribuyen con una parte del monto requerido, lo cual encarece la contratación de mano de obra. En el caso colombiano, el aporte de los empleadores equivale a tres cuartas partes del aporte total.

Dada la importancia de este tema, no sólo para el mercado de trabajo, sino también para el bienestar de la población, le dedicaremos una sección completa en el Capítulo 11.

3/4 de la contribución a pensiones y 2/3 de la contribución a salud la asume el empleador. Por eso afecta la demanda de trabajo.

Algo similar ocurre con la salud de los trabajadores y sus familias. En el marco del Régimen Contributivo, cada empleado debe estar inscrito a una Entidad Promotora de Salud, de la cual recibe un paquete básico de servicios en salud para él y su familia (Plan Obligatorio de Salud o POS). En este caso, el aporte obligatorio es equivalente al 12,5% del salario, del cual el empleador aporta dos terceras partes.

12 Según la ley 797 de 2003, la afiliación a pensiones es obligatoria para los trabajadores independientes que tengan capacidad de pago; es decir, aquellos que tengan contratos por prestación de servicios.

13 Los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos aportan un punto adicional destinado al Fondo de Solidaridad Pensional.

Cada empleado debe estar inscrito a una Entidad Promotora de Salud, de la cual recibe un paquete básico de servicios en salud para él y su familia (Plan Obligatorio de Salud o POS).

El monto de aportes a la salud se estableció por medio de la Ley 100 de 1993, la cual aumentó la contribución de 4,7% a 7% del salario básico en 1993, 8% en 1995, 12% en 1996 y 12,5% en 2007. Como el empleador aporta una parte, la seguridad social en salud tiene un impacto sobre la demanda de trabajo. Dada su importancia para el bienestar de la población, trataremos este tema en detalle en el Capítulo 11, cuando nos ocupemos de la política social en el país.

Por su parte, el seguro de riesgos profesionales se creó por la misma ley con el propósito de asegurar al trabajador contra los riesgos derivados de su actividad laboral que pueden afectar la salud individual o colectiva. Entre estos riesgos, se encuentran los físicos, químicos, biológicos, psicológicos, de saneamiento y de seguridad. Adicionalmente, el afiliado puede acceder a una indemnización por el tiempo que deja de trabajar a causa de una incapacidad temporal o permanente.

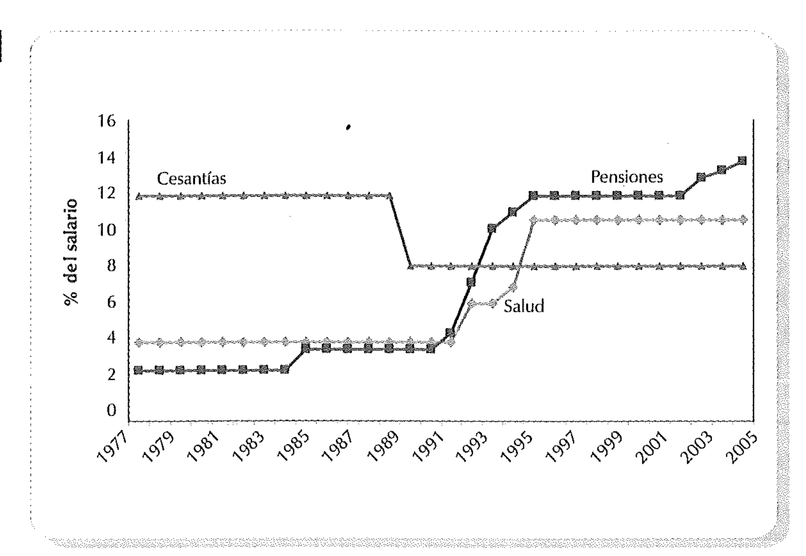
La contribución para el seguro de riesgos profesionales la asume en su totalidad el empleador.

La contribución para el seguro de riesgos profesionales la asume en su totalidad el empleador, dentro de un rango que va de 0,348% a 8,7% de acuerdo con la clase de riesgo del sector económico y el índice de lesiones que generan incapacidades en la empresa.

El *Gráfico 9.15* resume la evolución de los aportes salariales asociados a las leyes de seguridad social desde 1977. Es evidente su tendencia creciente a través del tiempo, la cual ha elevado las contribuciones para seguridad social a uno de los más altos niveles en el plano internacional (*ver Cuadro 9.4*).

Gráfico 9.15

Evolución de las contribuciones a la seguridad social.



Fuente: Actualización de Cárdenas y Bernal (2003).

Con el propósito de cuantificar y analizar la regulación del mercado de trabajo en 85 países, Botero *et al.* (2004) consolidaron una base de datos que captura los diferentes aspectos de esta reglamentación. Uno de éstos es el grado de protección que las leyes sobre seguridad social les brindan a los trabajadores bajo un contrato laboral formal. Para tal fin, los autores construyeron un índice que recoge la generosidad del sistema de seguridad social con respecto a los siguientes riesgos:

- Vejez, discapacidad y muerte.
- Enfermedad.
- Desempleo.

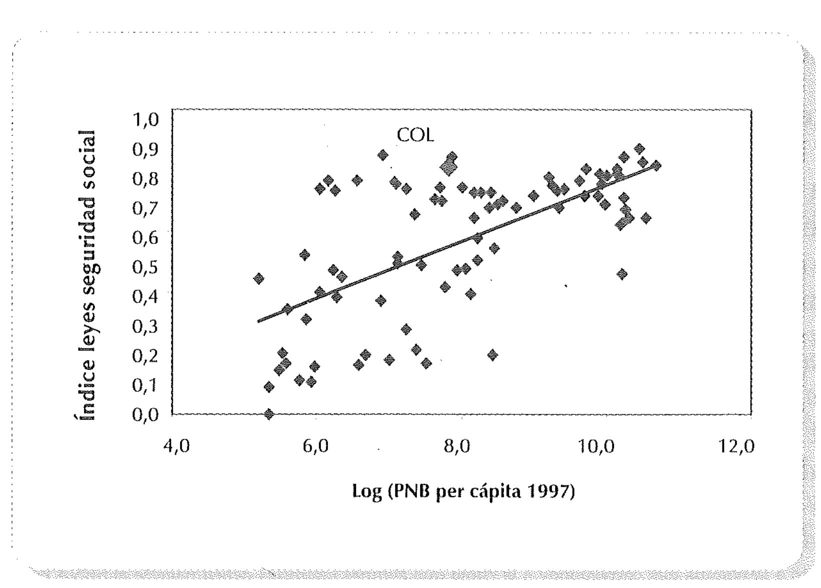
El índice está construido de tal forma que niveles más altos reflejan mayor protección a los trabajadores.

El *Gráfico 9.16* muestra la relación entre el índice de seguridad social y el logaritmo del producto nacional bruto (PNB) por habitante de 1997, expresado en dólares corrientes.

Primero se observa que los países industrializados cuentan con sistemas de seguridad social más generosos con sus trabajadores. Por este motivo, no es extraño que Dinamarca (índice más alto, 0,87) junto con Suiza, Noruega y Suecia ocupen los primeros lugares.

Gráfico 9.16

Índice de seguridad social y logaritmo PNB por habitante 1997.



Fuente: Botero *et al.* (2004).

Luego se aprecia que la generosidad del sistema de seguridad en Colombia (séptimo índice más alto, 0,81), a pesar de ser un país en vías de desarrollo, es comparable con la de los países industrializados, e incluso superior, si se compara con Estados Unidos, Canadá y Francia, entre otros. Igualmente, el índice es notablemente superior al de países latinoamericanos con similar grado de desarrollo económico como Perú (0,41), Brasil (0,54) y México (0,50).

En síntesis, las leyes de seguridad social en Colombia resultan muy avanzadas para un país de ingreso medio. Una pregunta diferente es si dichos niveles de protección son financieramente sostenibles y si los estándares que emanan de las leyes y normas coinciden con los niveles de seguridad social que efectivamente recibe la población.

Como veremos más adelante, cuando las contribuciones a cargo de los empleadores son demasiado altas se genera un estímulo a la informalidad, donde por definición no existe cobertura alguna de la seguridad social.

9.7.4 Impuestos parafiscales

Los impuestos parafiscales se definen en la Ley 255 de 1995 (Artículo 2) como impuestos obligatorios que afectan un determinado grupo económico o social y que se utilizan para su propio beneficio. Estas contribuciones se imponen sobre la nómina de los empleadores con el propósito de financiar a instituciones tales como:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Cajas de Compensación y Subsidio Familiar[14]. *Como un todo, los impuestos parafiscales equivalen a 9% del valor de la nómina*[15].

- **Las Cajas de Compensación Familiar** las crearon, a finales de la década de los cincuenta, los empleados y empleadores, con el objetivo de mejorar la situación económica de los trabajadores más pobres. Para esto, cada entidad recolecta una fracción de la nómina de todos los trabajadores afiliados a ella y la redistribuye a favor de quienes devengan menos de cuatro salarios mínimos, por medio de subsidios monetarios.

Adicionalmente, las cajas han desarrollado servicios y programas complementarios a la ayuda monetaria, que incluyen educación, recreación y deportes, hoteles, agencias de viajes y préstamos, entre otros. Desde 1957, el aporte correspondiente a cargo de empleador es igual al 4% del valor de la nómina mensual.

14 En realidad, existe otro impuesto a la nómina que corresponde a la cuota que algunas empresas deben pagarle al SENA cuando no contratan un determinado número de aprendices.

15 La reforma laboral de 2002, en aras de reducir los costos laborales para el empleador, introdujo la excepción del pago de estas contribuciones parafiscales en el caso de ciertos nuevos trabajadores con un tope de 10%, sobre los aportes ordinarios de la empresa. El uso de esta excepción ha sido mínimo.

- **El ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)** es un establecimiento público descentralizado que tiene como objetivo proveer protección a la niñez y aumentar el bienestar de las familias más pobres del país. La Ley 27 de 1974 estableció una contribución mensual a cargo del empleador (público o privado), equivalente al 2% del valor de la nómina, que se elevó a 3% a partir de 1989[16].

Los ingresos recaudados se destinan a la financiación de programas que tienen como población objetivo la niñez menos favorecida. Los programas más conocidos son:

- Los "Hogares Comunitarios", que convierte hogares en guarderías, las cuales brindan alimentación y atenciones básicas a los menores.
- Un programa que provee alimentación y consultas médicas a mujeres embarazadas de bajos ingresos.
- La asistencia a niños abandonados.
- Un sistema de alimentación para niños en escuelas de estratos bajos.

- **El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)** es una institución pública encargada de la capacitación y el entrenamiento técnico y tecnológico. Los recursos para esta tarea provienen de un impuesto del 2% sobre el valor de la nómina para los empleadores privados (0,5% para el sector público)[17].

Entre los programas más sobresalientes del SENA se encuentran los de preparación y capacitación técnica y tecnológica, sin costo para sus participantes.

9.7.5 Costos laborales no salariales

La existencia de toda esta regulación genera una brecha entre los salarios que reciben los trabajadores y los costos asociados a la contratación de mano de obra por parte de los empleadores, que son los relevantes para determinar la demanda de trabajo. Los costos laborales no salariales son precisamente aquellos gastos en que incurre el empleador –diferentes al salario– por el hecho de contratar mano de obra.

El *Cuadro 9.5* resume el monto total de estos costos en dos puntos del tiempo: 1990 y 2008. Equivalen a 58,3% del salario para un trabajador que devengue cuatro salarios mínimos y que reciba beneficios completos. Es decir, un trabajador con un salario de $100 pesos, en la práctica, tiene un costo para el empleador cercano a $158,3.

16 Por medio de la Ley 89 de 1988.

17 Este impuesto fue del 1% sobre el valor de la nómina hasta 1982.

Los costos laborales no salariales son gastos en que incurre el empleador por el hecho de contratar mano de obra. Son costos diferentes al salario.

Un trabajador cuyo salario sea equivalente a diez salarios mínimos, contratado bajo la modalidad de salario integral, tiene un menor costo no salarial para el empleador (41,7% del salario) debido a la exoneración en el pago de primas y cesantías.

El *Gráfico 9.17* presenta la evolución de los costos laborales no salariales desde 1977. Aunque estos costos se redujeron de manera apreciable con la eliminación de la doble retroactividad en el pago de las cesantías (Ley 50 de 1990), la tendencia a lo largo de la última década ha sido al alza, en buena parte debido al efecto de las reformas a la seguridad social (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003) que elevaron las contribuciones para salud (la primera de ellas) y pensiones (ambas).

Como veremos más adelante, no cabe duda de que estas reformas -deseables en muchas dimensiones- han inducido a un mayor grado de informalidad en la economía colombiana. Además, dado el aumento de los últimos años, los costos laborales no salariales resultantes de la regulación laboral colombiana son unos de los más altos en el ámbito internacional (*ver Cuadro 9.5*).

Estas cifras hacen evidente, que a pesar de que la legislación laboral se requiere para que el funcionamiento del mercado de trabajo sea más equitativo, su existencia puede originar consecuencias negativas. Por ello, es motivo de un debate político intenso y permanente.

Cuadro 9.5 Costos laborales no salariales, como porcentaje del salario básico (a cargo del empleador).

	Vigente en 1990	Vigente en 2008	
		Beneficios plenos*	Salario integral**
Beneficios	15,6	12,5	4,2
Prima de servicio	8,9	8,3	-
Vacaciones	6,7	4,2	4,2
Contribuciones a la seguridad social	22,5	36,8	28,5
Salud	4,7	12,5	12,5
Pensiones	4,.3	16,0	16,0
Cesantías	13,5***	8,3	-
Contribuciones parafiscales	9	9,0	9,0
Total	47,1	58,3	41,7

* Salario mensual inferior a cuatro SMLV.
** Salario mensual inferior a dieciséis SMLV.
*** Incluye cálculo de costo asociado a la retroactividad de las cesantias (4,2% del salario básico mensual).
Nota: No incluye el aporte por riesgos profesionales, que varía en un rango 0,348% a 8,7%. No incluye los intereses causados a las cesantías, correspondiente al 1% mensual.

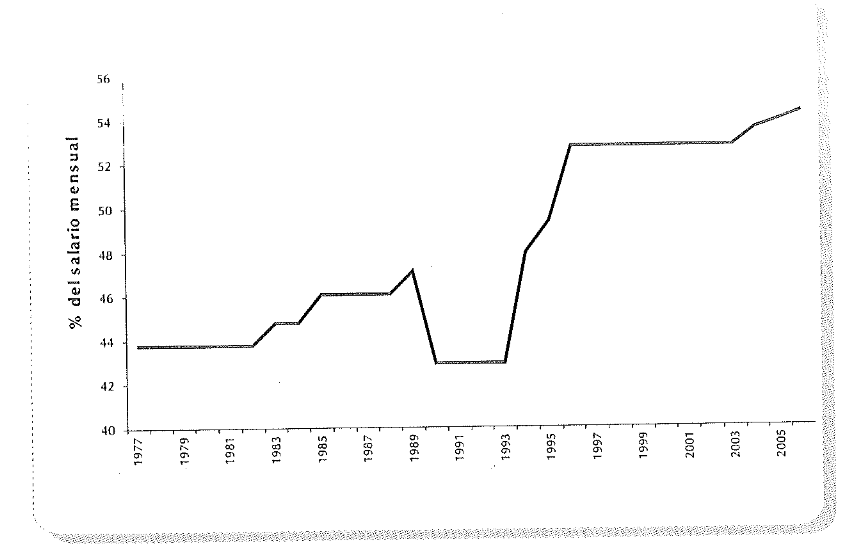


Gráfico 9.17 Evolución de los costos laborales no salariales (a cargo del empleador)*.

Fuente: Actualización Cárdenas y Bernal (2003).

*No incluye los aportes por riesgos profesionales. A partir de 1993, los costos están calculados para un empleado que devenga cuatro salarios mínimos.

Así como es cierto que la regulación del mercado laboral puede aumentar el bienestar de los trabajadores, también es cierto que en ocasiones agrava las fallas del mercado que trata de corregir. Una regulación inadecuada puede generar efectos contraproducentes, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad.

Lograr el equilibrio entre los beneficios y costos de la legislación laboral no es una tarea fácil. Por ejemplo, una norma que busca favorecer a un grupo de trabajadores, puede perjudicar simultáneamente a otros grupos no cobijados por la ley (como los desempleados). Para lograr este objetivo es necesario que los legisladores identifiquen con exactitud la falla del mercado laboral que van a resolver y los instrumentos más apropiados para hacerlo.

De otro lado, la normatividad laboral debe operar de forma flexible ante cambios en el entorno económico o del funcionamiento del mercado de trabajo. La experiencia indica que en Colombia es difícil modificar las normas, especialmente cuando se trata de reducir los costos laborales. No cabe duda de que una de las consecuencias de imponer cargas elevadas a la contratación es inducir un alto grado de informalidad en el mercado de trabajo. Este tema lo desarrollaremos en la próxima sección.

9.8 INFORMALIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO

Definir la informalidad en el mercado de trabajo es una tarea difícil. En términos generales, se puede decir que corresponde al empleo no reportado a entidades oficiales y que, por tanto, evade o elude la regulación formal[18]. Bajo esta definición, la informalidad es –irónicamente– consecuencia de las leyes y regulaciones laborales que buscan proveer a los trabajadores con beneficios y protecciones:

Cuando cumplir con las regulaciones es complejo y costoso, muchas empresas optan por emplear de modo informal a los trabajadores. El problema se agrava cuando la capacidad de vigilancia y control que ejercen las autoridades es limitada.

Un grupo importante de trabajadores recibe salarios inferiores al salario mínimo, no tiene seguridad social alguna y se desempeña en actividades que no cumplen con los estándares laborales mínimos.

La informalidad es un problema grave en muchos países. De hecho, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que el 70% de la fuerza laboral del mundo en desarrollo es informal[19]. El grueso de la literatura señala que cuando cumplir con las regulaciones es complejo y costoso, muchas empresas optan por emplear de modo informal a los trabajadores.

El problema se agrava cuando la capacidad de vigilancia y control que ejercen las autoridades es limitada.

La informalidad en el mercado de trabajo corresponde al empleo no reportado a entidades oficiales y que, por tanto, evade o elude la regulación formal.

En Colombia, de acuerdo con los estándares de la OIT, el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) define como *empleados informales* a quienes trabajan como ayudantes familiares no remunerados, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia diferentes de profesionales y técnicos independientes[20].

Por ello, se acostumbra caracterizar a los trabajadores informales como individuos marginados y desprotegidos, que se emplean en este segmento del mercado como única estrategia de supervivencia. Sin embargo, la realidad no es tan sencilla, pues la definición convencional también incluye a asalariados o patrones vinculados a empresas de hasta diez empleados, que son las denominadas *microempresas*[21]:

18 Es decir, se considera empleo informal el que no obedece las reglamentaciones legales existentes, en el sentido de no ceñirse a las reglas de juego establecidas.

19 *Ver* el informe "Decent Work and the Informal Economy", presentado ante la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, 2002.

20 Desde 1984 hasta 2000, cada dos años en el mes de junio, el DANE recolectaba la información sobre informalidad, incluyendo en las encuestas de hogares un módulo especial sobre el tema. Desde 2001, esta información se recoge anualmente.

21 Las microempresas se caracterizan por ser en su mayoría de propiedad familiar, tener una escala de producción pequeña, ser intensivas en mano de obra y operar en mercados competitivos y no regulados.

Es decir, se consideran trabajadores informales a algunas personas altamente calificadas con ingresos altos, que trabajan en empresas pequeñas[22].

Con frecuencia, pero no siempre, el empleo informal coincide con la informalidad del producto (bienes y servicios elaborados por firmas sin registro mercantil, que no cuentan con licencia de operación o que no cumplen con los estándares mínimos de protección al consumidor).

Las microempresas son empresas de hasta diez empleados. La definición convencional también incluye a sus miembros dentro de la categoría de trabajadores informales. Es decir, aquí pueden quedar involucradas personas altamente calificadas con ingresos altos.

En resumidas cuentas, hay tres definiciones estándar de informalidad laboral:

1. Patronos y asalariados que laboran en empresas de hasta 10 trabajadores, trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, ayudantes familiares, servicio doméstico.

2. Ocupados que no cotizan, al menos, un pago en seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales, prepagada, etc.).

3. Solo los asalariados son formales. El resto de posiciones ocupacionales son informales.

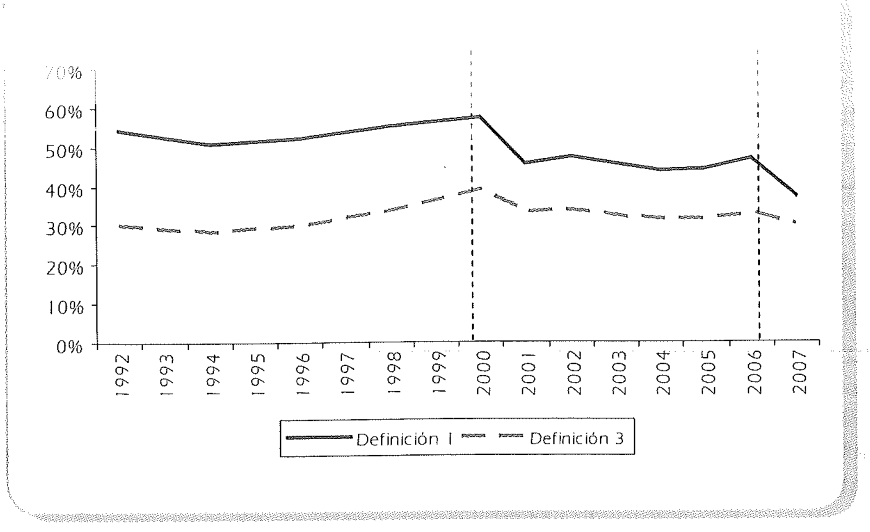
La *tasa de informalidad* se define como la proporción de trabajadores informales a trabajadores totales. Aunque la cifra exacta varía dependiendo de la definición de informalidad que se utilice, el empleo informal puede haber llegado a ser 60% del empleo total durante el último lustro (*Gráfico 9.18*).

Esto no quiere decir, sin embargo, que todos los empleados informales se encuentran desprovistos de seguridad social. Por ejemplo, en el año 2002, el 68% de los ocupados informales estaban afiliados al servicio de salud (en comparación con el 93% de los ocupados formales), mientras que el 15% realizaba aportes al régimen de pensiones (en comparación con el 74% de ocupados formales).

22 La composición del empleo informal es: trabajadores por cuenta propia (50%), obreros o empleados particulares (27%), empleados domésticos (10%), patrones o empleadores (9%) y trabajadores familiares sin remuneración (4%). La proporción de trabajadores por cuenta propia ha aumentado en los últimos años, mientras que la de obreros o empleados particulares ha disminuido.

Gráfico 9.18

Trabajo informal (proporción de la población ocupada), 1984-2007.



Fuente: ENH de 1992 a 2000, ECH de 2001 a 2005 y GEIH 2006-II a 2007 del DANE.
Nota: Las líneas punteadas corresponden a las fechas en las que hubo cambios de metodología. Antes y después de esas fechas, las cifras no son estrictamente comparables.

Esto quiere decir que la definición de informalidad es algo imprecisa, pues se deriva del tipo de empleo, más que del cumplimiento de la regulación.

Se acostumbra caracterizar a los trabajadores informales como individuos marginados y desprotegidos, pero eso no siempre es cierto.

A veces el empleo informal coincide con la informalidad del producto: productos elaborados por firmas sin registro mercantil.

La tasa de informalidad es mucho mayor entre los más jóvenes y eso ha dado origen a la hipótesis del *ciclo de vida laboral*, según la cual, los jóvenes –en particular los más pobres– ingresan inicialmente al sector informal, y una vez adquieren experiencia y capital, pasan al sector formal. Por ejemplo, el empleo infantil constituye un caso extremo de informalidad (*ver Recuadro 9.3*).

Al observar las cifras más recientes, se evidencian altas tasas de informalidad hasta los 19 años de edad, punto a partir del cual caen de manera acelerada. En efecto, la tasa de informalidad se reduce de 76%, para el grupo entre 15 y 19 años de edad, a 56%, para el de 30-39 años edad.

La informalidad es una respuesta a incentivos económicos.

Igualmente, para grupos de edades mayores de 50 años en adelante se observa un aumento en las tasas de informalidad, hasta alcanzar un nivel mayor de 85% para los mayores de 60 años.

Por nivel educativo, quienes solo tienen educación primaria presentan mayores tasas de informalidad (48%). Sin embargo, el porcentaje de bachilleres empleados en el sector informal no es bajo (29%), lo cual es preocupante[23].

La *tasa de informalidad* se define como la proporción de trabajadores informales a trabajadores totales.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es la brecha de ingresos laborales que existe entre el sector informal y el formal, para diferentes niveles educativos:

Por ejemplo, en 2002, un trabajador con educación primaria completa ganaba $434.561 en el sector formal, mientras que la remuneración de un trabajador con el mismo nivel educativo, pero empleado en el sector informal fue de $242.511 (todas las cifras a precios de 2003).

Esta diferencia es proporcionalmente menor cuando se hace la comparación para un trabajador que tiene educación universitaria, que en 2002 ganó $1.342.140 en el sector formal y $831.281 en el sector informal.

La hipótesis del ciclo de vida laboral señala que los jóvenes ingresan inicialmente al sector informal, y una vez adquieren experiencia y capital, pasan al sector formal.

Ahora bien, pese a que las remuneraciones son menores, el sector informal desempeña un papel importante para absorber mano de obra que no encuentra empleo en el sector formal. De acuerdo con el enfoque "dualista", los dos segmentos del mercado de trabajo se encuentran conectados de una manera que puede explicarse con la ayuda del *Gráfico 9.19*.

El punto de partida es una situación de equilibrio en el mercado formal en la que:

El salario es W_0 y el empleo demandado (D) y ofrecido (S) es igual a L_{f0}. Si, a partir de allí se introduce algún tipo de regulación que encarece el empleo en el segmento formal (por ejemplo, un salario mínimo igual a W_{f1} por encima de W_0), se reducirá el empleo formal a L_{f1} y, por tanto, un grupo de trabajadores se desplazará al sector informal ($L_{f0} - L_{f1} = L_{i1} - L_{i0}$).

23 Los datos en el ámbito sectorial indican que los sectores con mayor grado de informalidad han sido los de comercio, construcción y transporte.

Recuadro 9.3

TRABAJO INFANTIL

El trabajo infantil es un problema persistente en muchos países en desarrollo e incluso en algunas regiones desarrolladas del mundo, aunque en grado menor. Este fenómeno es particularmente complejo porque implica sacrificios en términos del bienestar futuro del niño, a cambio de beneficios inmediatos de otras personas.

Un niño que trabaja puede dedicar una menor parte de su tiempo a estudiar o simplemente no estudiar. También es posible que el trabajo infantil no interfiera directamente con la educación del menor y que, por el contrario, genere los ingresos que permiten completar su proceso educativo. Por ello, el tema es complejo, pues las implicaciones para el diseño de las políticas no son tan obvias como parece ser el caso a primera vista.

Cuando el trabajo infantil impide el estudio, hay pocas dudas sobre la necesidad de combatirlo por medio de instrumentos de mercado (por ejemplo, abaratando la educación), además de aplicar estrictamente la regulación correspondiente.

La OIT considera como "trabajo infantil" toda actividad realizada por menores que implique una retribución económica, o si ésta se realiza en actividades del hogar relacionadas con la producción de bienes y servicios. El trabajo doméstico se considera como trabajo infantil solo si se realiza fuera de su hogar.

Además, la OIT creó la categoría de "peores formas de trabajo infantil", que incluye actividades que son inherentemente peligrosas y denigrantes para los menores, tales como la explotación sexual o las relacionadas con el conflicto armado.

En Colombia, la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) muestra una tasa de ocupación de 14,5% para los menores entre los 5 y 17 años en 2001. Esta tasa fue del 11% en la zona urbana y de 22,5% en la zona rural; de 19,7% para niños y de 8,9% para niñas. A medida que aumenta la edad de los menores, aumenta su participación laboral.

El trabajo infantil es claramente un síntoma de la pobreza. Además es causa de pobreza futura y, por eso, medidas diseñadas directamente para desplazar a los niños del mercado laboral hacia las escuelas pueden ser una valiosa contribución en la batalla contra la pobreza.

Fuente: Bernal y Cárdenas (2006).

En el sector informal, los nuevos trabajadores incrementan la oferta de trabajo (de S_{i0} a S_{i1}), lo cual deprime los salarios (de W_0 a W_1). A través de este canal, la informalidad aparece como la alternativa ante el desempleo en el mercado formal.

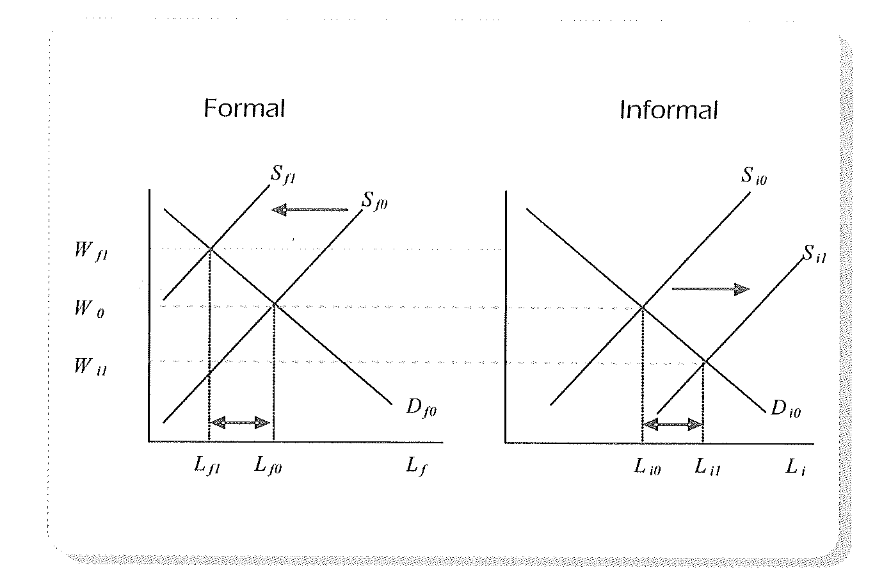


Gráfico 9.19
El mercado de trabajo dual.

De conformidad con esta teoría, el mercado de trabajo informal se expande cuando aumentan las regulaciones en el mercado formal, o cuando se reduce la demanda de trabajo en el sector formal, debido a una recesión y los salarios no bajen. Estos dos efectos están ampliamente documentados en el caso colombiano.

En particular, los costos laborales no salariales y el salario mínimo son las dos variables con mayor impacto sobre el grado de informalidad laboral. Esto sugiere que la informalidad es un mecanismo para evadir las contribuciones a la seguridad social, los impuestos parafiscales y el salario mínimo.

En efecto, la evidencia indica que un aumento de un punto porcentual en los costos laborales no salariales se asocia a un incremento de 1,4% en la relación empleo informal a empleo formal.

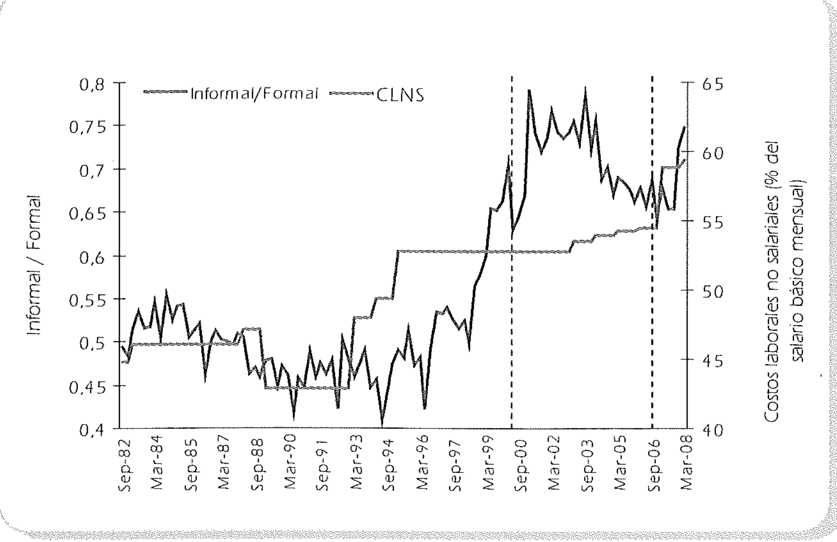
El *Gráfico 9.20* muestra cómo los incrementos en los costos laborales no salariales han ido acompañados de los incrementos en la tasa de informalidad. Sin embargo, es preciso advertir que buena parte del incremento en los costos laborales no salariales ha estado asociado a las mayores contribuciones para asegurar una pensión adecuada durante la vejez. Éste es el dilema de política que analizaremos en la próxima sección.

La informalidad es un mecanismo para evadir las contribuciones a la seguridad social, los impuestos parafiscales y el salario mínimo.

Además, la informalidad es una función negativa del ciclo económico. Un aumento de un punto porcentual en el crecimiento real se traduce en una disminución cercana al 1% en la relación informales/formales.

Gráfico 9.20

Costos laborales no salariales y tasas de informalidad.



Fuente: DANE.
Nota 1: Informalidad según definición 1.
Nota 2: Las líneas punteadas corresponden a las fechas en las que hubo cambios de metodología. Antes y después de esas fechas, las cifras no son estrictamente comparables.

Respecto al salario mínimo real, la literatura ha encontrado una elasticidad bastante alta y eso indica que altos incrementos en el salario mínimo real tienden a inducir un mayor grado de informalidad.

Efecto farol: el porcentaje de trabajadores que gana exactamente el salario mínimo es mayor en el sector informal que en el sector formal, lo cual sugiere que es un instrumento útil para disminuir la desigualdad, pues asegura un ingreso mínimo aun a los trabajadores que no pertenecen a sectores regulados.

Por último, el salario mínimo tiene un papel importante en la fijación de los salarios del *sector informal* por medio del denominado *efecto farol*. Por ejemplo, en Brasil el porcentaje de trabajadores que gana exactamente el salario mínimo es mayor en el sector informal que en el sector formal, lo cual sugiere que es un instrumento útil para disminuir la desigualdad, pues asegura un ingreso mínimo aun a los trabajadores que no pertenecen a sectores regulados.

La evidencia empírica sugiere que en el caso colombiano el efecto farol es también importante, lo cual significa que el salario mínimo es una señal relevante en la determinación de los salarios en el sector informal (Núñez y Maloney, 2003).

RESUMEN

1. Tanto el empleo como los salarios son el resultado de un complejo proceso donde intervienen los individuos que ofrecen su mano de obra, las empresas que demandan trabajo, los trabajadores que por su propia cuenta se emplean y el Gobierno que fija las reglas. En realidad, el mercado laboral dista mucho de ser un mercado perfecto y eso justifica que el Estado lo regule.

2. La regulación laboral es un instrumento de política importante para el Estado. En términos generales, busca formas de protección para los trabajadores que en muchos casos están en una situación de desventaja frente a los empleadores.

   La oferta laboral, es decir, la población económicamente activa, depende, principalmente, de factores demográficos que determinan el tamaño y la composición de la población en edad de trabajar. La participación laboral, por su parte, depende de factores tanto estructurales como coyunturales.

   - **Dentro de los estructurales** se encuentran la educación, el entrenamiento y la experiencia laboral.
   - **Dentro de los coyunturales** están el nivel de salarios y la actividad económica.

3. La demanda laboral está determinada por la capacidad que tiene una economía de generar plazas de trabajo. Aunque buena parte de estos puestos los generan las empresas, no puede subestimarse el papel del autoempleo; es decir, la capacidad que tienen los individuos para generar su propio trabajo.

   En el caso de las empresas, la decisión de cuántos trabajadores contratar depende de muchos factores, entre ellos, el nivel de demanda por los bienes producidos, los salarios, la regulación laboral, el costo de los demás insumos como el capital y, por supuesto, la tecnología de las empresas.

4. En principio, los salarios son resultado de la oferta y la demanda laboral. Si los salarios se fijan por encima de este nivel, habrá un exceso de oferta de trabajo y tenderían a bajar. En la práctica, el equilibrio competitivo raramente se observa debido a la regulación laboral.

Uno de los elementos principales de la regulación laboral es el salario mínimo. Si bien la intención de esta medida es mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza, el efecto final puede ser ambiguo y limitado.

5. El desempleo implica una deficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, ya sea por un desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, o por imperfecciones en el flujo de información sobre los puestos vacantes y las personas desocupadas que incrementan el período de transición entre empleos.

   Cuando los salarios son rígidos o inflexibles, los aumentos permanentes o transitorios en la participación laboral, así como las caídas en la demanda de trabajo en virtud de la desaceleración de la economía, se traducen en desempleo.

6. La proporción de trabajadores que se encuentra inconforme con su ocupación (subempleados) es otro indicador útil para conocer qué tan bien asigna el mercado laboral el recurso humano disponible.

7. La expansión del sector informal es un problema para la economía, ya que representa una pérdida de recursos que podrían utilizarse de manera más productiva en el sector formal, así como una pérdida de recursos para el Estado en cuanto se dejan de percibir impuestos.

8. Los programas de capacitación y educación, dirigidos a preparar a los trabajadores en función de las exigencias de la demanda de las empresas, pueden contribuir a incrementar la productividad laboral, posibilitando que más trabajadores accedan a más trabajos formales y, por ende, de mejor calidad.

9. Los sistemas de pensiones tienen como propósito principal evitar la pobreza de la población cuando culmina la vida laboral. El sistema de pensiones colombiano cumple adicionalmente una función redistributiva.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *ahorro individual o contribución definida*
- ✓ *cesantías*
- ✓ *contribución definida*
- ✓ *desempleo friccional*
- ✓ *efecto farol*
- ✓ *ocupados*
- ✓ *población económicamente activa*
- ✓ *población en edad de trabajar*
- ✓ *prima media o prestación definida*
- ✓ *salario integral*
- ✓ *salario mínimo*
- ✓ *salario nominal*
- ✓ *salario real*

- ✓ *sector informal*
- ✓ *subempleo*
- ✓ *tasa de dependencia*
- ✓ *tasa de desempleo*
- ✓ *tasa de participación*
- ✓ *trabajadores por cuenta propia*
- ✓ *trabajo calificado y no calificado*
- ✓ *transición demográfica*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

Responda las siguientes preguntas

1. ¿Qué fallas de mercado justifican la regulación del Estado en el mercado de trabajo?
2. ¿Por qué es posible observar aumentos en la tasa de desempleo al tiempo que se generan más puestos de trabajo?
3. ¿En qué se diferencia el salario real del salario nominal?
4. ¿Por qué el efecto final del salario mínimo sobre la pobreza y la desigualdad puede ser ambiguo?
5. ¿En qué se diferencian el desempleo friccional y el desempleo estructural?
6. ¿En qué consiste la informalidad en el mercado de trabajo?
7. ¿Por qué se considera que el sistema de pensiones colombiano es un mecanismo redistributivo?

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

La literatura colombiana sobre el comportamiento del mercado de trabajo es rica y variada. Un buen punto de partida es *El problema laboral colombiano. Informe de la Misión Chenery*, editado por José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (Contraloría General de la República y DNP, 1986).

Más recientemente, las recopilaciones de trabajos publicadas en *Empleo y economía*, editados por Miguel Urrutia (Banco de la República, 2001) y *Empleo y desempleo en Colombia* (Departamento de Planeación Nacional, 2003) tienen contribuciones muy importantes.

Por su parte, el *Informe de progreso económico y social* de 2004, del Banco Interamericano de Desarrollo, *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, presenta un análisis sobre las condiciones actuales del mercado de trabajo en la región con el propósito de estudiar los problemas que afronta (*ver* http://www.iadb.org.).

Ribero y Meza (1997) y Arango y Posada (2003) estudian los determinantes y la evolución de la participación laboral.

Por su parte, Núñez y Sánchez (1998) y Bernal y Cárdenas (2002) analizan la evolución de los diferenciales salariales en Colombia.

Los determinantes de la demanda de trabajo y el cálculo de las elasticidades correspondientes se encuentran en Cárdenas y Bernal (2003).

Kugler (2003) evalúa los efectos de los costos de despido sobre la contratación.

Echeverry y Santa María (2004), Gaviria (2004), López, Rhenals y Castaño (2004), y Núñez (2004) analizan la reforma laboral de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

Alm, James y Hugo López Castaño. 2006. "Impuestos sobre la nómina en Colombia", en Bird, Richard M., James M. Poterba y Joel Slemrod, editores. *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Barrera , Felipe y Mauricio Cárdenas. 2003. "Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo". *Coyuntura Social*, No. 23, junio.

Bernal, Raquel y Mauricio Cárdenas. 2006. "Trabajo infantil en Colombia". Documento de trabajo de Fedesarrollo.

Botero, Juan Carlos, Simeón Djankov, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer. 2004. "The Regulation of Labór". *Quarterly Journal of Economics*, 119(4), noviembre.

Cárdenas, Mauricio y Raquel Bernal. 2002. "Diferenciales Salariales en Colombia: el rol de los factores de oferta y demanda", en Miguel Sebastián, editor. *Ensayos sobre Colombia y América Latina. Libro en memoria de Nicolás Botero*. Servicio de Estudios BBVA, 2002.

Cárdenas, Mauricio y Raquel Bernal. 2003. "Determinants of Labor Demand in Colombia", en James Heckman y Carmen Pagés, editores. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, National Bureau of Economic Research (NBER). The University of Chicago Press, Chicago.

Castaño, Elkin, Hugo López y Remberto Rhenals. 2005. "La reforma laboral de 2002 y sus impactos: *in medio stat virtus*", en *Perfil de Coyuntura Económica*, No. 4, Grupo de

Macroeconomía Aplicada, Centro de Investigaciones Económicas (CIE), diciembre de 2004.

Echeverry, Juan Carlos y Mauricio Santa María. 2004. "The Political Economy of Labor Reform in Colombia". Documento CEDE. Universidad de Los Andes, Bogotá.

Gaviria, Alejandro. 2004. "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?" Documento CEDE. Universidad de Los Andes, Bogotá.

Heckman, James y Carmen Pagés, editores. 2003. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. National Bureau of Economic Research (NBER). The University of Chicago Press, Chicago.

International Labour Office. 2002. "Decent Work and the Informal Economy". International Labour Conference, 90th Session.

Kugler, Adriana. 2003. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform", en James Heckman y Carmen Pagés, editores. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, National Bureau of Economic Research (NBER). The University of Chicago Press, Chicago.

Núñez, Jairo. 2004. "Éxitos y fracasos de la reforma laboral". Documento CEDE. Universidad de Los Andes, mimeo.

Ocampo, José Antonio, Fabio Sánchez y Camilo Tovar. 2000. "Cambio estructural, mercado laboral y distribución del ingreso: Colombia en la década de los noventa", *Revista de la CEPAL*, No. 72, diciembre.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1998. Informe sobre el empleo en el mundo 1998-99: empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación (Ginebra).

Ribero, Rocío y Claudia Meza. 1997. "Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995". *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación.

Sánchez, Fabio y Jairo Núñez. 1998. "Descomposición de la desigualdad del ingreso laboral urbano en Colombia: 1976-1997". *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación.

Núñez, Jairo y Fabio Sánchez. 2000. "A Dynamic Analysis of Household Decision Making in Urban Colombia, 1976-1998, Changes in Household Structure, Human Capital and its Returns, and Female Labor Force Participation", CEDE, Universidad de Los Andes, mimeo.

Solow, Robert M. 1992. *El mercado de trabajo como institución social*. Alianza Editorial.

Urrutia, Miguel, editor. 2002. *Empleo y Economía*. Memorias del Seminario. Banco de la República, Bogotá.

POBREZA Y DESIGUALDAD

CAPÍTULO 10

OBJETIVOS

Definir la pobreza y sus posibles mediciones.

Explorar las diferentes manifestaciones de la desigualdad.

Entender el concepto de movilidad social.

Determinar la relación entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

Analizar la interacción entre pobreza y desigualdad en Colombia.

CONTENIDO

10.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza las condiciones de pobreza y desigualdad en Colombia, bajo un enfoque multidisciplinario. En línea con el pensamiento moderno, nos referiremos a dos principios fundamentales: la equidad de oportunidades y la ausencia de privaciones absolutas, más que a otros conceptos de equidad basados en la utilidad, el bienestar o cualquier otro resultado individual.

En el próximo capítulo revisaremos la política social orientada a mejorar la igualdad de oportunidades. Éste es un tema apasionante y relevante, alrededor del cual gravitan buena parte de los debates políticos y económicos en cualquier sociedad, especialmente en aquellas que tienen mayores niveles de pobreza y desigualdad.

La visión moderna de estos asuntos ha revaluado la tesis según la cual el crecimiento económico, por sí solo, se encarga de mejorar la situación de los sectores más pobres de la población. La lucha contra la pobreza, ahora entendida como un conjunto de condiciones que van más allá de la carencia de bienes materiales, requiere mecanismos más refinados y específicos, muchos de ellos en cabeza del Estado.

10.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

Aproximadamente, mil millones de personas viven en el mundo con menos de un dólar al día y 2.700 millones lo hacen con menos de dos dólares. Estos simples datos ponen de presente que, pese a que el desarrollo económico mundial ha sido extraordinario en los últimos 250 años, la calidad de vida de una parte importante de la humanidad dista de ser satisfactoria.

Solo en América Latina, 124 millones de personas –es decir, una de cada cuatro– viven con menos de dos dólares al día. En Colombia, en particular, cerca de diez millones viven en estas condiciones.

Aproximadamente, mil millones de personas viven en el mundo con menos de un dólar al día y 2.700 millones lo hacen con menos de dos dólares.

En un día cualquiera pueden nacer dos colombianos en condiciones diametralmente opuestas, que los afectarán durante toda su vida. Uno, por ejemplo, nacerá en San Basilio de Palenque (Bolívar) de raza negra, de una madre sin educación formal; otro nacerá en Bogotá, en el seno de una familia de ingresos altos, de una madre con educación universitaria.

Estos hechos, sobre los que los recién nacidos no tienen ningún control, tendrán una enorme repercusión en la esperanza de vida de cada uno de ellos, así como en el nivel educativo y los ingresos que alcanzarán. Esto quiere decir que, desde el inicio de su vida y por razones puramente fortuitas, las oportunidades de estos dos colombianos serán radicalmente diferentes.

Prácticamente todas las culturas, religiones y tradiciones filosóficas han objetado, a través de la historia, este tipo de desigualdades e inequidades. De hecho, la falta de igualdad y la privación absoluta de bienestar han sido preocupaciones centrales de las religiones –desde el judaísmo hasta el budismo–, cuya piedra angular ha sido la dignidad del ser humano.

La equidad también ha sido un tema central de las tradiciones filosóficas, desde Platón hasta las recientes contribuciones de Amartya Sen (premio Nobel de Economía en 1999)[1]. Más aún, las instituciones legales modernas están edificadas sobre los principios de la equidad y la justicia.

En el campo del pensamiento económico, la visión de la justicia social fue dominada –desde finales del siglo XVIII– por las tesis utilitaristas de Jeremías Bentham. De acuerdo con estas ideas, el objetivo social es alcanzar la mayor felicidad para el mayor número de individuos; es decir, maximizar la suma de la utilidad o bienestar de toda la población. Esto, en otras palabras, equivale a despreocuparse del problema distributivo, pues al centrarse en la utilidad agregada no interesa la situación relativa de cada quien.

Desde los años setenta, un grupo de pensadores –entre los que se encuentra Sen– ha reemplazado las tesis utilitaristas con una visión de la justicia social basada en el argumento del "velo de la ignorancia", según la cual una asignación de recursos "justa" es aquella con la que todos los miembros de la sociedad están de acuerdo, antes de que cada uno de ellos sepa qué posición va a ocupar.

En términos prácticos, esta visión de la justicia social implica la igualdad en la asignación de los bienes primarios o la provisión del nivel de ingreso mínimo para subsistir dignamente[2].

1 Platón argumentó que "la pobreza extrema y la riqueza no deben permitirse... porque ambas conducen a desastres".

2 John Rawls, Ronald Dworkin y John Roemer son otros de los pensadores en esta tradición. Sus principales diferencias tienen que ver con lo que debe ser ese concepto fundamental que se asigna por igual a todos los individuos. Por ejemplo, Dworkin argumenta que la justicia requiere que se compense a los individuos por aquellos aspectos de sus circunstancias sobre los que no tienen control, incluyendo diferencias en el talento innato.

Más concretamente, la igualdad de oportunidades indica que las condiciones de vida de una persona deben reflejar esencialmente sus esfuerzos y talentos, más que sus antecedentes. Es decir, factores predeterminados, como el género, la raza, el lugar de nacimiento u origen familiar, no deben ser determinantes del éxito económico, social y político de los individuos.

"Ningún concepto de pobreza es satisfactorio si no tiene en cuenta las desventajas que se desprenden de ser excluido de las oportunidades comunes que disfrutan los demás". Amartya Sen.

Por su parte, la aversión a la pobreza absoluta sugiere que las sociedades pueden tratar de proteger a sus miembros más necesitados para asegurar un nivel mínimo de subsistencia, aun si se cumple el principio de igualdad de oportunidades.

De otra parte, los dos principios mencionados están íntimamente relacionados, debido a que altos niveles de desigualdad hacen más difícil reducir la pobreza. De hecho, como veremos en detalle a lo largo de este capítulo, si el nivel de desigualdad inicial es alto, el crecimiento económico será poco efectivo para reducir la pobreza. Si, por el contrario, la desigualdad disminuye durante una fase de alto crecimiento, la pobreza puede reducirse significativamente.

De hecho, la pobreza y la desigualdad son dos caras de la misma moneda, en la medida en que ambos fenómenos son la expresión de la falta de oportunidades. Aunque es posible combatir la pobreza sin reducir la desigualdad, lo cierto es que las sociedades que garantizan un mínimo de oportunidades para todos los individuos son las que logran erradicar la pobreza.

Es común que la desigualdad en las oportunidades económicas conduzca a desigualdades en los resultados, lo que a su vez refuerza las desigualdades en el acceso al poder político. Como estas últimas moldean las instituciones, las reglas y las políticas, se perpetúan las condiciones iniciales, en lo que se conoce como **trampas de desigualdad**.

Finalmente, antes de entrar en materia, conviene recordar que la justificación para reducir la pobreza y la desigualdad no es solo moral y ética. Es común que la desigualdad en las oportunidades económicas conduzca a desigualdades en los resultados, lo que a su vez refuerza las desigualdades en el acceso al poder político. Como estas últimas moldean las instituciones, las reglas y las políticas, se perpetúan las condiciones iniciales, lo que se conoce como **trampas de desigualdad**:

La existencia de estas trampas afecta no solo la distribución, sino también la dinámica del crecimiento y el desarrollo.

Lo anterior quiere decir que, contrario al análisis económico convencional, en el largo plazo la equidad y la eficiencia son complementos y no sustitutos. Es decir, algunos individuos con una dotación inicial de recursos adversa (por razones de raza, género, origen social, etc.) pueden no tener la oportunidad para desarrollar un proyecto empresarial o elevar su nivel educativo, lo que priva a

la sociedad de oportunidades de crecimiento. De hecho, es usual que las sociedades más igualitarias tengan un mejor desempeño económico.

Sin embargo, la relación entre distribución y crecimiento es un tema de gran controversia, sobre el que no existe un consenso generalizado:

- Desde una perspectiva fiscal, cuando existe desigualdad, el Estado, por lo general, recurre a impuestos que gravan la inversión o la propiedad del capital, lo cual afecta negativamente el crecimiento.
- Bajo un enfoque político, una menor desigualdad reduce el inconformismo social y la inestabilidad política; por lo tanto, aumenta la inversión y el crecimiento.
- Desde una visión diferente, también hay quienes argumentan que la desigualdad puede estimular el crecimiento, debido a que los grupos de mayores ingresos ahorran proporcionalmente más, lo que permite aumentar la inversión. Sin embargo, esta visión no parece tener mayor validez empírica.

10.3 POBREZA

La pobreza no es únicamente una insuficiencia material; es un fenómeno multidimensional que agrupa las distintas facetas del desarrollo humano.

Puesto en términos simples, la **pobreza** es la privación extrema de bienestar, entendido como el acceso adecuado a bienes materiales (vivienda, educación y salud). Hoy en día, también se consideran pobres los hogares con mayor propensión a sufrir eventos o choques negativos (una enfermedad), o aquellos que no participan en las decisiones políticas de la comunidad. De hecho, estas dimensiones se entrelazan, de manera que logros en un campo facilitan avances en los demás. Por ejemplo:

- Si un hogar tiene acceso adecuado a agua potable y alcantarillado, se reduce su riesgo de contraer enfermedades.
- Si tiene un buen sistema de aseguramiento, es más posible que asuma riesgos y emprenda actividades económicas de mayor rentabilidad.
- Si está adecuadamente representado en el escenario político, es más probable que tenga acceso a los servicios del Estado, lo que puede mejorar su situación económica.

Por lo tanto, la pobreza no es únicamente una insuficiencia material; es un fenómeno multidimensional que agrupa las distintas facetas del desarrollo humano. Las políticas para combatir la pobreza deben ser integrales y comprehensivas. Esto quiere decir que no hay fórmulas mágicas ni acciones puntuales que resuelvan el problema.

En otras palabras, la pobreza es la incapacidad del individuo para mantenerse vivo, ser longevo, reproducirse, gozar de buena salud, acceder al conocimiento, tener vestido, alimentarse adecuadamente e, incluso, tener la posibilidad de divertirse. Esto tiene mucho que ver con el concepto de libertad: si el individuo no puede desarrollar estas capacidades, no es verdaderamente libre.

La **pobreza** es la privación extrema de bienestar, entendida como la falta de acceso adecuado a bienes materiales (vivienda, educación y salud), así como a un sistema que disminuya la ocurrencia de eventos negativos (como una enfermedad).

Ahora bien, medir todas estas dimensiones puede ser una tarea excesivamente compleja. Para simplificar las cosas, muchas de las mediciones de la pobreza se concentran en algunas de dichas capacidades. Entre ellas, la más conocida y utilizada es la medición de pobreza definida como la **insuficiencia de ingresos**.

Es bien sabido que el ingreso es un determinante de muchas de las dimensiones que mencionamos anteriormente, además de ser relativamente fácil de medir. Sin embargo, es preciso advertir que la falta de ingreso no es la única causa de la pobreza. Puesto en otros términos, aumentos en el ingreso, en algunos casos, no aseguran que las personas pobres salgan de dicha condición.

Hay definiciones de pobreza que tratan de abarcar un conjunto más amplio de características de la vida de las personas, algunas de las cuales se conocen como mediciones estructurales de la pobreza, para diferenciarlas de las basadas exclusivamente en los ingresos.

Un ejemplo de las mediciones estructurales es la pobreza asociada a **necesidades básicas insatisfechas** (NBI). Más específicamente, estas definiciones hacen referencia a la carencia de un nivel mínimo de capital humano y físico, indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Este es el caso de hogares que no tienen acceso a servicios públicos básicos como el agua potable, el alcantarillado o la energía eléctrica; o de hogares que habitan en viviendas sin un piso adecuado para prevenir enfermedades. También puede resultar de la carencia de capital humano del jefe de hogar, que limita *estructuralmente* su capacidad de generar ingresos.

Por supuesto, las distintas facetas de la pobreza están interrelacionadas, ya que cuando un hogar no tiene la infraestructura adecuada, probablemente tampoco tiene los ingresos adecuados. Sin embargo, es posible que una familia a pesar de no ser pobre en términos estructurales, experimente episodios de pobreza por ingresos.

La pobreza asociada a necesidades básicas insatisfechas: se relaciona con la carencia de un nivel mínimo de capital humano y físico, indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

Esto puede ocurrir cuando los ingresos del hogar caen por causa del desempleo o la enfermedad de alguno de sus miembros. Ahora bien, si la pobreza por ingresos se prolonga –o

es muy severa– puede implicar la pérdida del capital acumulado y, por ende, generar condiciones de pobreza estructural.

10.3.1 Pobreza como necesidades básicas insatisfechas

Desde los trabajos pioneros de Seebhom Rowntree en Inglaterra a finales del siglo XIX, las sociedades han tratado de clasificar a la población de acuerdo con alguna medida de bienestar. En términos prácticos, la mayoría de las medidas se relacionan con la carencia material, debido a que, por su misma naturaleza, los aspectos intangibles son más difíciles de cuantificar.

En Colombia, como en muchos otros países, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se utiliza para medir la pobreza estructural. Este índice –calculado por el DANE desde 1987– evalúa las condiciones materiales del hogar en cinco frentes, a saber:

1. **Vivienda inadecuada:** si el material del piso de la vivienda es tierra y, en las zonas rurales, cuando se utiliza cierto tipo de material biológico en las paredes.

2. **Servicios básicos insuficientes:** cuando una vivienda urbana no tiene acceso adecuado a acueducto *y* alcantarillado, o si una vivienda rural no tiene acueducto *o* alcantarillado.

3. **Hacinamiento crítico:** cuando viven más de tres personas por habitación (incluye dormitorios, sala y comedor).

4. **Inasistencia escolar:** si en el hogar vive algún niño entre 7 y 11 años que no asiste a una institución educativa formal.

5. **Alta dependencia económica:** cuando en promedio hay más de tres personas en el hogar por cada miembro ocupado en alguna actividad. También es el caso del jefe de hogar que tiene menos de tres años de educación.

Si se presenta una sola de las anteriores, se considera que el hogar está en condiciones de **pobreza.** Si se presentan dos o más, se considera en condiciones de **miseria.**

De acuerdo con los datos del *Cuadro 10.1*, la reducción de la pobreza y la miseria en Colombia –medidas de esta manera– ha sido espectacular en los últimos treinta años. La reducción fue impresionante entre 1973 y 1985, y luego entre 1993 y 2005.

Cuadro 10.1

Pobreza por NBI.
a) Total nacional.

	1973	1985	1993	2005
% de hogares en pobreza (una NBI)	70,2	38,1	35,8	20,2
% de hogares en miseria (más de una NBI)	44,9	17,6	14,9	6,2
Componentes NBI				
Vivienda inadecuada	31,2	12,9	11,6	8,8
Servicios insuficientes	34,2	21,0	10,5	6,1
Hacinamiento crítico	30,3	12,7	15,4	6,7
Inasistencia escolar	31,0	7,8	8,0	1,6
Dependencia económica	29,0	9,8	12,8	5,1

Fuente: DANE. Censos de población.

b) Hogares rurales y urbanos.

	Urbanos			Rurales		
	1985	1993	2005	1985	1993	2005
% de hogares						
con vivienda inadecuada	7,0	7,0	4,4	26,2	23,7	24,4
Sevicios ineficientes	8,4	7,2	4,1	49,3	19,2	12,9
Hacinamiento crítico	11,1	12,0	5,2	16,2	24,4	11,7
Inasistencia escolar	4,9	4,8	1,5	14,4	16,4	2,1
Dependencia económica	7,6	8,8	4,2	14,6	16,4	8,1

Fuente: DANE. Censos de población.

En 1973, el 70% de los hogares eran pobres según las NBI, mientras que en 2005 solo el 20% se encontraba en esta condición. Durante el mismo período, los hogares en condiciones de miseria disminuyeron de 45% a 6% del total. Al separar los componentes del índice de NBI, se observa que el mayor avance se dio en la reducción de viviendas con servicios insuficientes. En 1973, éste era el componente más influyente en las NBI, mientras que en el año 2003 fue el penúltimo en importancia.

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no permite medir el *grado* de pobreza. Es decir, se sabe si un hogar es pobre o no, pero no qué tan pobre es en comparación con los demás. Para corregir esta limitación, el Departamento Nacional de Planeación calcula el Índice de Calidad de Vida (ICV).

Sin embargo, algo que ha generado preocupación reciente es que existe una gran brecha entre los hogares rurales y los urbanos, especialmente en componentes como la calidad de las viviendas (24,4% de las cuales son inadecuadas). También existen problemas de insuficiencia de servicios públicos en las zonas rurales.

Una de las principales limitaciones de este indicador es que no permite medir el *grado* de pobreza. Es decir, se sabe si un hogar es pobre o no, pero no qué tan pobre es en comparación con los demás. Para corregir estas limitaciones, el Departamento Nacional de Planeación calcula el Índice de Calidad de Vida (ICV), con base en la información del Censo de 1993, Encuestas de Calidad de Vida de 1997 y 2003 y las Encuestas Nacionales y Continuas de Hogares.

El ICV pondera doce variables que miden la calidad de la vivienda y el grado de escolaridad de los miembros del hogar. Cuando alcanza un valor de 100% refleja la ausencia plena de pobreza.

En el año 2003, el ICV total nacional fue de 78%, cinco puntos porcentuales por encima del nivel de 1993. Al desagregar por ubicación geográfica, el ICV mejoró cuatro puntos porcentuales en los hogares urbanos y casi nueve en los hogares rurales. En general, los principales avances se encuentran en variables que miden las condiciones estructurales de la vivienda, específicamente en el abastecimiento de agua. En la zona rural, el aumento en la calidad de vida ha sido resultado, principalmente, de una mayor asistencia a la educación primaria (*ver Cuadro 10.2*).

Otras medidas de pobreza estructural hacen referencia a las condiciones generales de salud de una sociedad. En particular, la pobreza estructural está muy relacionada con la mortalidad de la población infantil.

Otras medidas de pobreza estructural hacen referencia a las condiciones generales de salud de una sociedad. En particular, la pobreza estructural está muy relacionada con la mortalidad de la población infantil. Una baja tasa de mortalidad infantil refleja una amplia cobertura en servicios públicos básicos como agua potable y alcantarillado, niveles adecuados de nutrición de las madres y de los recién nacidos, así como sistemas de salud eficientes y de fácil acceso, entre otros.

Índice de Calidad de Vida (ICV). Cuadro 10.2

	Máximo	1993	1999	2003
Total nacional	100	70.8	75.2	77.5
Componentes ICV				
Educación jefe del hogar	11,5	6,5	6,6	7,1
Educación personas 12 y más años	12,3	7,3	7,6	8,1
Asistencia 12-18 años a sec. y univ.	5,7	4,4	4,8	5,0
Asistencia 5-11 años a primaria	10,0	7,2	7,8	8,0
Material de las paredes	6,1	4,8	5,1	5,3
Material de los pisos	6,8	4,6	5	5,1
Servicio sanitario	7,1	5,7	5,6	5,8
Abastecimiento de agua	7,0	5,7	6,3	6,4
Con qué cocinan	6,7	5	5,2	5,3
Recolección de basuras	6,6	4,6	5,1	5,4
Niños de 6 o menos años en el hogar	7,5	4,3	5,3	4,9
Personas por cuarto	12,8	10,6	10,9	11,1
Urbano	100	79,0	83	n.d.
Rural	100	46,6	54,8	n.d.

Fuente: DNP-SISD, Boletín No. 30. Programa Nacional de Desarrollo Humano.

Pondera doce variables que miden la calidad de la vivienda y el grado de escolaridad de los miembros del hogar ← El Índice de Calidad de Vida (ICV) → Cuando alcanza un valor de 100% refleja la ausencia plena de pobreza

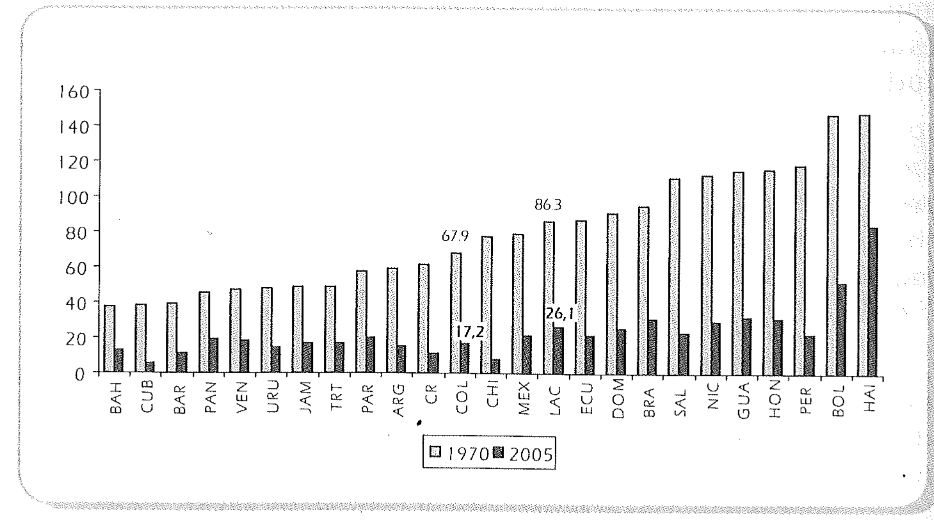
La tasa de mortalidad infantil –calculada como la proporción de niños fallecidos antes de cumplir el primer año de vida por cada 1.000 nacidos vivos– cayó de 67,9 por mil en 1970 a 17,2 por mil en 2005, mientras que en América Latina y el Caribe se redujo de 86,3 por mil a 26,1 por mil en ese mismo período (*Gráfico 10.1*). Aunque Colombia ha estado por debajo del promedio de la región y su posición relativa es favorable, su avance respecto a América Latina y el Caribe se ha desacelerado.

Otro indicador de interés dentro de las condiciones de salud de una sociedad es la esperanza de vida al nacer. Este indicador recoge información sobre las condiciones generales de mortalidad a lo largo de todas las etapas de la vida de la población.

La definición formal de esperanza de vida al nacer es el promedio de años de vida que se espera alcance un individuo representativo. Se construye con una ponderación secuencial de tasas de mortalidad observadas por cohortes (es decir, por grupos de edades similares), que es diferente a la edad promedio de muerte.

Gráfico 10.1

Tasa de mortalidad infantil. Fallecidos antes del primer año por 1.000 nacidos vivos.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (2007).

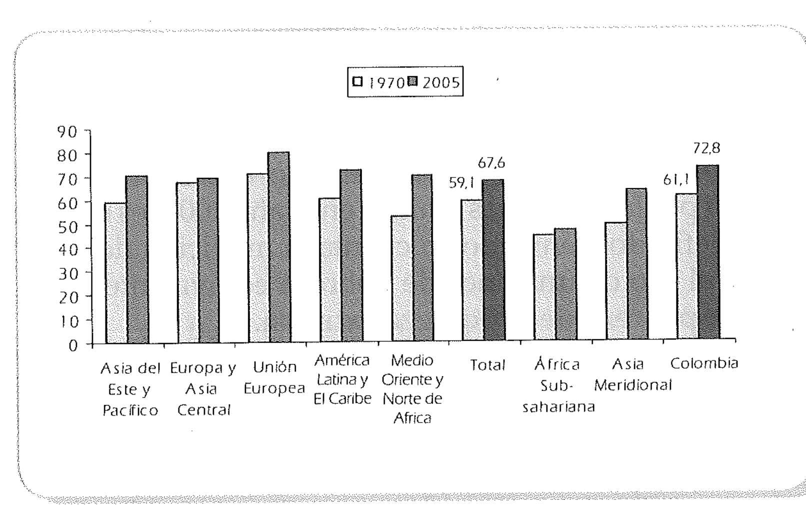
El *Gráfico 10.2* muestra que la expectativa de vida al nacer para hombres y mujeres en Colombia aumentó de 61 años en 1970 a 72 años en 2001 (cuando la esperanza de vida se define para un punto en el tiempo, se supone que las condiciones de mortalidad que se observan en ese momento se perpetúan).

La evidencia internacional sugiere la existencia de una fuerte convergencia en la expectativa de vida entre países, excepto en África, lo cual explica el avance relativamente más rápido de países como Colombia y su posterior nivelación frente a países de alto ingreso.

En resumen, durante los últimos treinta años el progreso en las condiciones físicas de vida de los colombianos ha sido notable. El acceso a servicios públicos básicos ha mejorado, así como la calidad de los materiales de las viviendas. Esto, junto a avances en el servicio de salud, se ha traducido tanto en mejores indicadores agregados de calidad de vida, como en menor mortalidad infantil y mayor expectativa de vida.

Gráfico 10.2

Expectativa de vida al nacer por regiones del mundo.



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2007).

Este avance no es exclusivo de Colombia. En términos generales, América Latina muestra una evolución similar. De hecho, la reducción de la pobreza, medida de esta forma, ha sido relativamente homogénea entre las distintas regiones del mundo, con la lamentable excepción de África.

La pobreza asociada a la falta de ingresos en el hogar impide en un momento dado adquirir una canasta mínima de bienes. Es más variable en el tiempo, pues depende de las condiciones de empleo e ingresos de los hogares, así como de su capacidad de ahorro para amortiguar momentos difíciles.

10.3.2 Pobreza como insuficiencia de ingresos

Esta definición hace referencia a la incapacidad que tienen ciertas personas para consumir una canasta básica o mínima de bienes y servicios. Bajo este enfoque, la pobreza se define como la inhabilidad para lograr un nivel mínimo de ingreso, que se conoce como la **línea de pobreza**.

Aun bajo este estrecho marco, la medición de la pobreza enfrenta grandes problemas porque no existe un cálculo objetivo que permita definir una línea por debajo de la cual todo el mundo es pobre, debido a diferencias entre países, discrepancias en las preferencias de los individuos o, simplemente, porque es imposible determinar con exactitud cuánto dinero necesita un hogar para vivir dignamente.

Esto implica que la reducción de la pobreza –un objetivo que comparten prácticamente todos los países del globo– está basada en una definición esencialmente arbitraria. Por ello, es frecuente que cada país y cada organización utilicen diferentes definiciones.

Con todo, la línea de pobreza definida como un dólar por día (corregido por la paridad de poder adquisitivo que discutimos en el Capítulo 2) es la norma internacional que mide la incapacidad para adquirir las necesidades alimenticias[3]. Esta medición no ha estado exenta de críticas, pero su simplicidad y facilidad de implementación la han popularizado.

Por ejemplo, el primer objetivo de Desarrollo del Milenio (una iniciativa importante promovida por las Naciones Unidas en el año 2000) es erradicar la *pobreza extrema* y el hambre, definidos teniendo en cuenta la medición de un dólar por día. También es frecuente el uso de una línea de pobreza equivalente a dos dólares por día, para diferenciar la pobreza de la pobreza extrema.

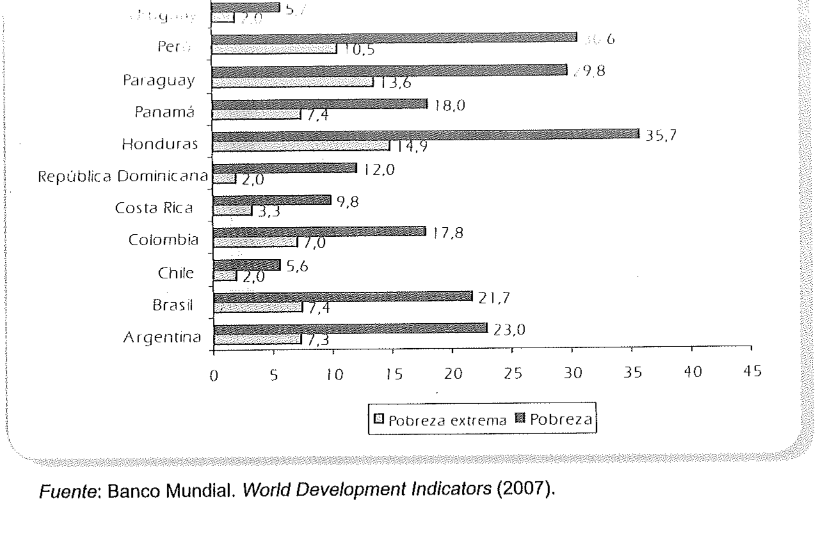
Según datos del Banco Mundial (*Gráfico 10.3*), el 18% de la población colombiana vivía con menos de dos dólares por día en el año 2003, mientras que el 7% lo hacía con menos de un dólar. Los niveles de pobreza en Colombia no están lejos de la media de la región (25% y 10%, respectivamente) y son considerablemente menores que los observados en otras partes del mundo en desarrollo (de hecho, Colombia está mejor que el promedio de sus pares en el grupo de países de ingreso medio bajo).

La evolución a través del tiempo de esta medida de pobreza también es de interés (*Gráfico 10.4*). Entre 1980 y 1991, la pobreza se redujo aproximadamente nueve puntos porcentuales, mientras que entre 1991 y 1999 el porcentaje de pobres prácticamente se duplicó, hasta alcanzar un máximo de 22,6% en 1999. A partir del año 2000, tanto la indigencia como la pobreza han reflejado una tendencia decreciente.

Dado que la medición de la pobreza de acuerdo con el umbral de uno o dos dólares por día es un tanto imprecisa y puede no ser adecuada, muchos países, entre ellos Colombia, realizan mediciones de pobreza extrema basadas en el costo de una canasta básica de alimentos.

3 Esta medición fue propuesta por el Banco Mundial en 1990, como una medida representativa de las líneas de pobreza nacionales para un grupo de países de ingreso bajo.

Gráfico 10.3 Pobreza según medición internacional, 2003.



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2007).

En Colombia, con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1994-1995, el DANE utiliza una canasta **normativa** de alimentos por regiones del país, que satisface las necesidades mínimas caloríficas de la población y que, además, tiene en cuenta sus preferencias de consumo y la disponibilidad de alimentos[4].

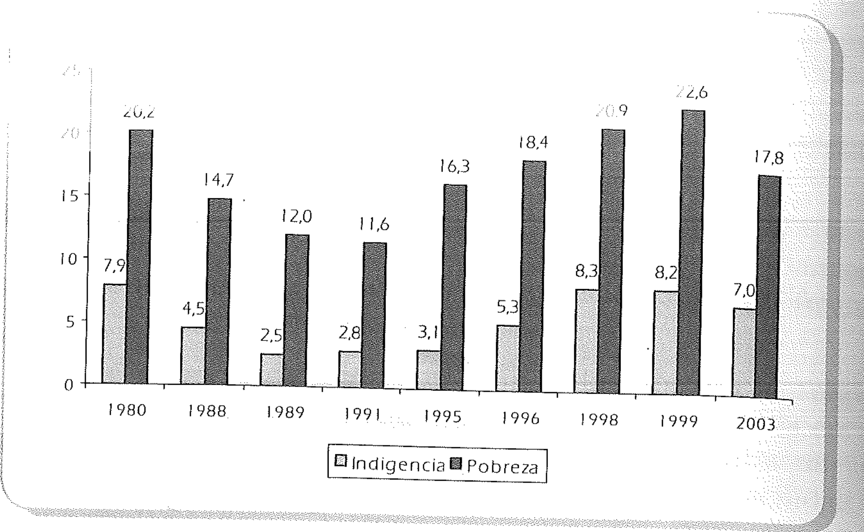
El DANE utiliza una canasta **normativa** de alimentos por regiones del país que satisface las necesidades mínimas caloríficas de la población y que, además, tiene en cuenta sus preferencias de consumo y la disponibilidad de alimentos.

La selección de los alimentos que integran la canasta **normativa** se basa precisamente en los patrones de consumo de la población más pobre[5]. El valor de esta canasta se convierte en la línea de **pobreza extrema**, también conocida como la línea de **indigencia**.

4 Por ejemplo, la canasta en Antioquia y el Eje Cafetero le otorga un mayor peso a los fríjoles, en tanto que la yuca tiene mayor importancia en la canasta en la región Caribe.

5 Un alimento se incluye en la canasta normativa si simultáneamente lo consume más del 30% de la población de referencia, su participación en valor es mayor al 1% del total del consumo en alimentos del hogar, aporta más del 1% del total de calorías ingeridas, representa más del 0,5% del peso total de los alimentos adquiridos en el hogar y constituye más del 5% del gasto del grupo alimenticio al cual pertenece.

Gráfico 10.4
Pobreza en Colombia según medida internacional, 1980-2003.



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2007).

Para calcular la línea de **pobreza** (o pobreza moderada, para ser más precisos) se extrapola la línea de indigencia, al dividirla por la participación del gasto en alimentos en el gasto corriente. Estas mediciones, si bien no son comparables con medidas internacionales, tienen la ventaja de ser específicas a la situación concreta de un país. De acuerdo con lo anterior:

- Por **pobreza** se entiende la insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta básica de bienes y servicios, la cual incluye alimentación, vestuario y vivienda.
- **Indigencia** es la insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta básica *alimenticia*.

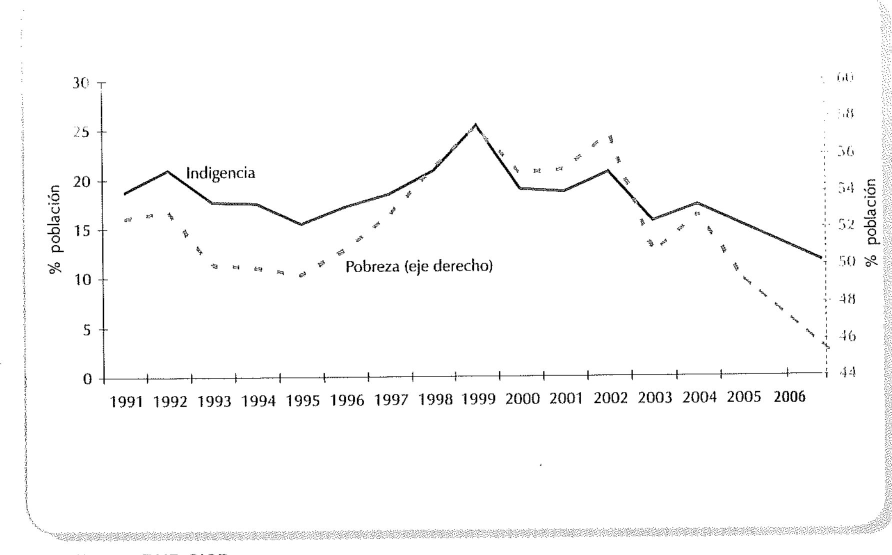
En otras palabras, **un individuo es pobre si** su ingreso no le alcanza para alimentarse, vestirse y habitar en una vivienda decente, **y es indigente si** su ingreso no le alcanza siquiera para la alimentación.

De acuerdo con lo anterior, entre 1978 y 1995, el porcentaje de población pobre se redujo en casi diez puntos porcentuales. Sin embargo, la crisis de fin de siglo implicó un serio retroceso, pues se perdió todo el avance logrado hasta entonces, al aumentar la pobreza hasta 58% de la población, el máximo valor de toda la muestra (*Gráfico 10.5*).

Este comportamiento ilustra la fuerte interrelación entre la pobreza y las condiciones económicas generales. Una profunda crisis, como la que vivió Colombia a finales del siglo pasado, puede echar por la borda años de avance en las condiciones sociales de un país.

La evolución del porcentaje de la población bajo la línea de indigencia en similar: entre 1978 y 1995, disminuyó aproximadamente diez puntos porcentuales, para luego aumentar al nivel observado a inicios de la década de los noventa.

Gráfico 10.5
Población por debajo de las líneas nacionales de pobreza y desigualdad.



Fuente: DNP-SISD.

El *Cuadro 10.3* contiene los valores de las líneas de pobreza e indigencia para el segundo semestre de 2006, tanto para las zonas urbanas como las zonas rurales. De acuerdo con esta información, un individuo que reside en las zonas urbanas del país se considera pobre si su gasto mensual es inferior a 246.055 pesos al mes, mientras que si es inferior a 101.695 pesos se considera indigente. Las cifras son menores en las zonas rurales, donde los costos de los alimentos y la vivienda son inferiores.

Vale la pena anotar que la incidencia de la pobreza, de acuerdo con la medición nacional, es muy superior a la que resulta de la metodología basada en dos dólares por día. De hecho, bajo la definición nacional, el 45% de la población está por debajo de la línea de pobreza, mientras que solo el 20% está por debajo de los dos dólares por día. Es decir, la canasta básica de consumo en Colombia es más costosa que la que se puede adquirir con dos dólares por día (ajustados por la paridad de poder adquisitivo):

Esto implica que **algunas personas que se clasifican como pobres en Colombia, no se considerarían como tales en otros países.** Aunque esto no resuelve el problema de pobreza en el país, sí permite poner en contexto las cifras nacionales, que parecen peores que las de otros países de ingreso similar (*ver Gráfico 10.6*).

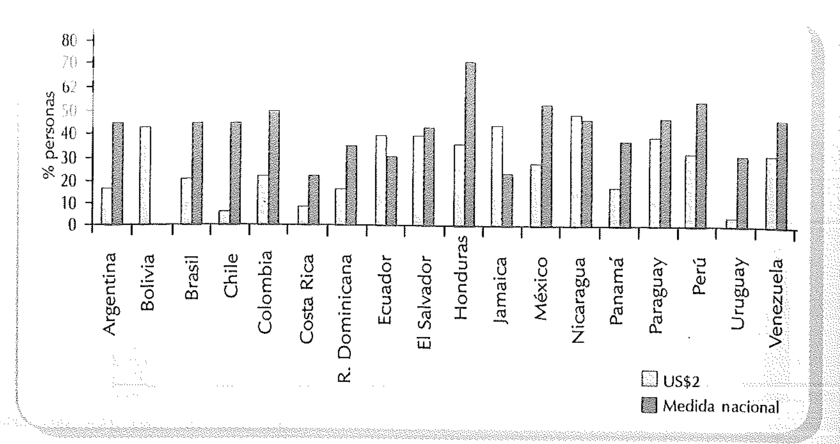
Líneas de pobreza e indigencia para el año 2006, segundo trimestre. Cuadro 10.3

	Por persona ($ mes)	
	Indigencia	Pobreza
Nacional	94.709	232.051
Cabecera	101.695	254.219
Resto	74.995	169.496

Fuente: MERPD-DNP.

Gráfico 10.6

Pobreza (US$2 y líneas de pobreza nacionales) en América Latina.



Fuente: Gasparini *et al.* (2005).

La incidencia de la pobreza, de acuerdo con la medición nacional, es muy superior a la que resulta de la metodología basada en dos dólares por día. Bajo la definición nacional, el 45% de la población está por debajo de la línea de pobreza, mientras que solo el 20% está por debajo de los dos dólares por día.

En síntesis, tanto la pobreza por NBI como por insuficiencia de ingresos se redujeron a la mitad entre los años setenta y mediados de los años noventa. Desde entonces, la pobreza estructural se ha mantenido relativamente constante, mientras que la pobreza por ingresos aumentó, hasta llegar a un máximo histórico a comienzos de la presente década.

Sin embargo, si se quiere tener medidas más precisas sobre las dinámicas de la pobreza en el tiempo, es necesario contar con información longitudinal, por oposición a encuestas de corte transversal, aplicadas a distintos hogares en diferentes momentos en el tiempo (las encuestas longitudinales siguen a los mismos hogares en el tiempo).

La Encuesta Social de Fedesarrollo es la única disponible en Colombia con dichas características. Definiendo la pobreza a partir de los gastos del hogar (que tienden a ser más estables que el ingreso, además de ser reportados con mayor veracidad), esta encuesta encuentra que aproximadamente un 30% de los hogares enfrentan condiciones de pobreza permanentemente, mientras que otro 15% entra o sale de esta condición de acuerdo con las circunstancias económicas.

Como mencionamos anteriormente, las definiciones de pobreza basadas en ingresos o consumo son mediciones muy imperfectas del bienestar de un individuo. Por ejemplo, Amartya Sen, en su célebre libro *Desarrollo y libertad*[6], argumenta que las privaciones tienen que ver más con las "capacidades" que con los ingresos.

6 Publicado por Editorial Planeta, Barcelona, 2000.

Como dijimos, la dificultad es que al añadir dimensiones al análisis, como la salud, el logro educativo, la esperanza de vida o incluso la seguridad y la libertad, se hacen enormemente complejas las comparaciones de pobreza.

Amartya Sen, en su libro *Desarrollo y libertad*, argumenta que las privaciones tienen que ver más con las "capacidades" que con los ingresos.

Por otra parte, aunque las evaluaciones multidimensionales de bienestar son un tema de intensa investigación, aún no existe un consenso acerca de cómo combinar los ingresos monetarios con otros elementos como la salud, la educación y la longevidad para construir una medición de pobreza.

Mientras surge una mejor alternativa, la medición más popular es el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice es una medida de bienestar que sintetiza tres dimensiones del desarrollo humano: expectativa de vida, asistencia escolar y PIB per cápita.

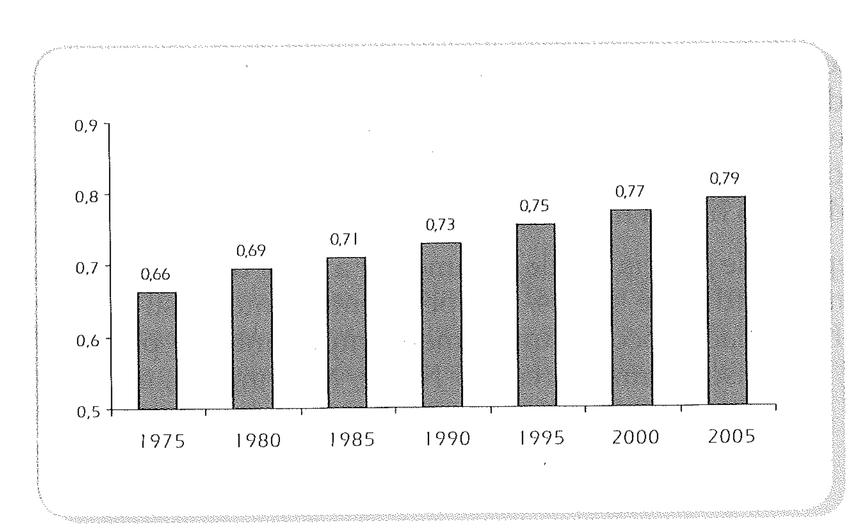
El IDH es calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es una medida de bienestar que sintetiza tres dimensiones del desarrollo humano:

- Expectativa de vida
- Asistencia escolar
- PIB per cápita

El *Gráfico 10.7* muestra la evolución del IDH, cuyo rango está entre 0 y 1, donde 1 representa el más alto nivel en estos tres campos del desarrollo humano. Aunque en términos absolutos el IDH para Colombia se ha mantenido relativamente estable, la posición ocupada ha mejorado respecto a la del resto de los países.

Gráfico 10.7

Tendencia del Índice de Desarrollo Humano, Colombia.



Fuente: PNUD.

10.4 DESIGUALDAD

La uniformidad es un concepto tan natural como infrecuente. Prácticamente ninguna distribución es uniforme: la estatura de las personas, los resultados de una prueba académica, la temperatura de la ciudad donde vivimos. Puesto en términos estadísticos, habitualmente todo lo que nos rodea tiene varianza.

Puede haber desigualdad, por ejemplo, en los ingresos salariales, en el acceso a la educación superior o en la incidencia de enfermedades en la población.

En el caso de los ingresos y el bienestar de los individuos, dicha varianza toma unas dimensiones particularmente interesantes porque interactúa con nuestros juicios de valor acerca de lo que es justo y equitativo. Puede haber desigualdad, por ejemplo, en los ingresos salariales, en el acceso a la educación superior o en la incidencia de enfermedades en la población.

¿Cuáles de esas desigualdades deben preocuparnos desde el punto de vista de las políticas públicas? Como el factor **azar** está de por medio, esta pregunta es particularmente difícil de responder.

Para ilustrar esta dificultad, pensemos por un momento en aquellos aspectos que nos diferencian de los demás. ¿Cuáles de dichas diferencias se derivan directamente de nuestro talento y cuáles de las oportunidades que hemos tenido a lo largo de la vida?

En general, la concepción de justicia de la filosofía liberal hace énfasis en la igualdad de oportunidades: sólo si todos los individuos tienen oportunidades similares son verdaderamente *libres* de elegir lo que les parezca más conveniente.

Para una sociedad liberal no todas las formas de desigualdad son estrictamente negativas: si dos individuos tienen las mismas oportunidades pero muestran resultados diferentes y éstos están basados en el esfuerzo individual, esta forma de desigualdad es socialmente deseable. Es entonces **justo** que quienes muestren mejores habilidades o hagan mayores esfuerzos, sean premiados.

Otra concepción de justicia puede argumentar a favor de que todos los individuos tengan la misma cantidad de bienes, independientemente de su esfuerzo o talento, como ocurría hasta hace poco en un número importante de países en el mundo e, incluso hoy, en países como Corea del Norte, Myanmar y, en ciertos aspectos, Cuba.

La desigualdad puede surgir por convenciones sociales o como resultado de condiciones históricas. Entender a cabalidad sus orígenes y causas va más allá del alcance de este libro.

¿Cuáles de esas desigualdades deben preocuparnos desde el punto de vista de las políticas públicas?

Aunque muy probablemente las raíces de la desigualdad en Colombia se encuentran en el tipo de instituciones creadas durante la colonia, este libro se centra en las causas inmediatas o próximas de la misma, como la falta de educación y salud en ciertos grupos de la sociedad.

La literatura existente ha hecho énfasis en el papel de las instituciones que se desarrollaron alrededor de las industrias extractivas durante el período colonial. Como resultado de estas instituciones emergió una estructura social basada en la concentración del poder y la riqueza en pocas manos. La gran mayoría de la población fue excluida de la propiedad y el acceso a la educación. La persistencia de la desigualdad es más compleja de explicar. Probablemente está relacionada con la capacidad de las élites criollas para mantener las instituciones coloniales y, ya en el siglo XX, con lento crecimiento en la cobertura y la baja calidad de la educación, el aislamiento de los mercados internacionales y la falta de acceso al crédito por parte de los sectores menos favorecidos.

La relación entre la pobreza y la desigualdad es estrecha. La pobreza es una medida *absoluta* del bienestar de una comunidad, mientras que la desigualdad es una medida *relativa* del bienestar de un grupo en comparación con otro. De hecho, los cambios en la pobreza son el resultado de cambios en el ingreso medio y en los ingresos relativos. Esta relación puede explicarse con la ayuda de un simple diagrama, tomado de Bourguignon (2004).

En el *Gráfico 10.8*, la pobreza es el área bajo la función de densidad (que simplemente muestra qué porcentaje de la población tiene menos de un determinado ingreso) a la izquierda de la línea de pobreza, en este caso fijada en un dólar por día[7].

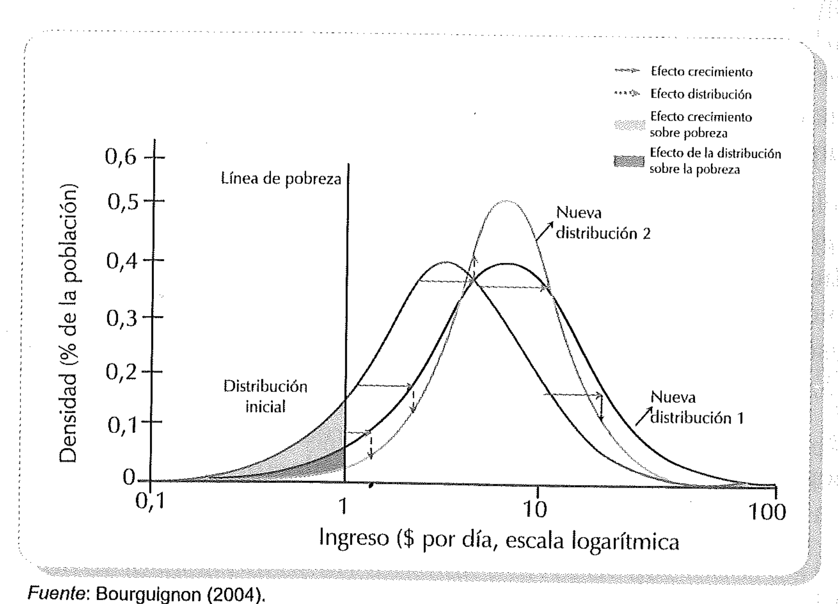
Si la función de densidad se desplaza a la derecha de manera que para todos los individuos aumente el ingreso en la misma proporción (Nueva distribución 1) -es decir, aumente el ingreso medio sin ningún cambio en los ingresos relativos- se produce una disminución en la pobreza sin cambio en la distribución (el área gris clara).

7 Debido a sus propiedades, la distribución lognormal es la que más se utiliza en las investigaciones empíricas para aproximar la distribución del ingreso.

Para una sociedad liberal no todas las formas de desigualdad son estrictamente negativas: si dos individuos tienen las mismas oportunidades pero muestran resultados diferentes y éstos están basados en el esfuerzo individual, entonces es **justo** que quienes muestren mejores habilidades o hagan mayores esfuerzos, sean premiados.

Si, adicionalmente, se produce un cambio en la distribución que preserva el nivel de ingreso medio pero que reduce el número de personas con ingresos muy bajos o muy altos (y, por lo tanto, aumenta la proporción de individuos cerca del ingreso medio), la función de densidad estará representada por una nueva distribución (nueva distribución 2). En este caso, la pobreza se reduce aún más (el área gris oscura en el gráfico), debido al cambio en los ingresos relativos. Este último efecto corresponde al impacto de la redistribución (se ha mantenido constante el nivel medio de ingreso) sobre la pobreza.

Gráfico 10.8
Descomposición de la pobreza entre los efectos de crecimiento y distribución.



Fuente: Bourguignon (2004).

Este simple marco conceptual permite analizar por separado las contribuciones del crecimiento y los cambios distributivos sobre la pobreza.

Con la ayuda del diagrama es fácil entender que un aumento en la incidencia de la pobreza de un país, si se mantiene constante el ingreso medio, es por definición un aumento en la desigualdad. Si aumenta la concentración del ingreso y no hay crecimiento económico, esto significa que necesariamente más personas deben estar bajo la línea de pobreza.

La enseñanza de esta sencilla ilustración es que las estrategias exitosas para reducir la pobreza deben abordar simultáneamente el crecimiento y la desigualdad. Como veremos, ante la existencia de una mala distribución del ingreso, los mecanismos tradicionales de reducción de pobreza son insuficientes e, incluso, en algunos casos, pueden ser ineficaces.

10.4.1 Medidas de desigualdad

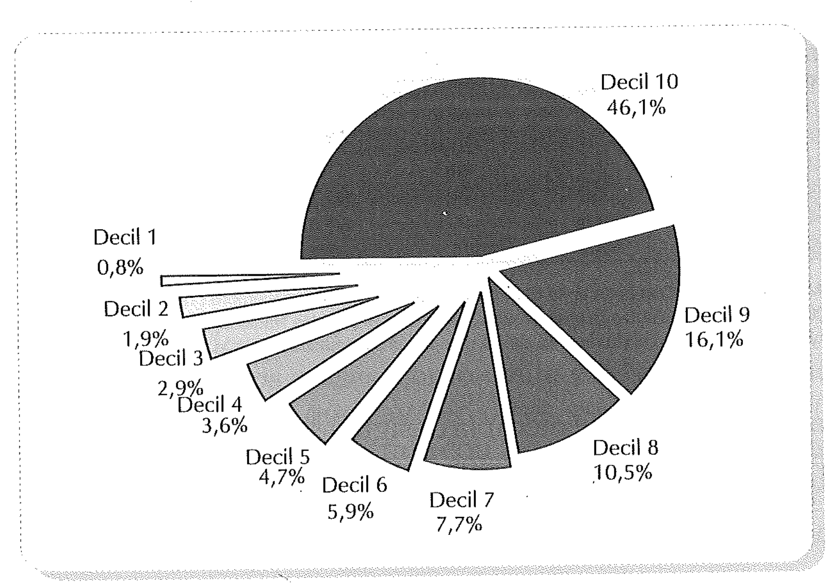
Imaginemos que conocemos los ingresos de todos y cada uno de los 44,5 millones de colombianos, de manera que podemos ordenar a la población de menor a mayor ingreso. Ahora pensemos en organizar a la población en diez grupos de 4,45 millones de personas cada uno:

Primero, los 4,44 millones de menores ingresos; después, el siguiente grupo de dos millones y, así sucesivamente, hasta llegar al grupo con los 4,44 millones de colombianos de mayores ingresos.

Cada grupo representa el 10% de la población, lo que estadísticamente se conoce como deciles de la población (los cinco grupos de 20% son quintiles y los cuatro grupos de 25% cada uno son cuartiles).

En una sociedad perfectamente igualitaria, cada decil contendrá no sólo el 10% de la población, sino también el 10% de los ingresos. Esto, por cierto, nunca ocurre.

Gráfico 10.9
Participación por decil en el ingreso total, 2003.



Fuente: Cálculos propios con cifras del DANE.

El *Gráfico 10.9* muestra la participación de cada decil de la población en el ingreso total en Colombia en el año 2003. El decil más alto posee casi el 48% de los ingresos totales, mientras que los dos primeros no reúnen -sumados- más del 3% del total de los ingresos. De hecho, los ingresos acumulados por los primeros ocho deciles, es decir el 80% de la población, son menores que los ingresos totales del 10% más rico de la población. Estas disparidades ilustran la gravedad del problema de concentración del ingreso en Colombia.

El *Cuadro 10.4* muestra la relación de ingresos entre el decil más alto y el más bajo (P90/P10) y el quintil más alto y el más bajo (Q5/Q1) entre 1991 y 2005. Esta información pone de presente un segundo hecho importante: hasta 1995, la desigualdad cayó, pero a raíz de la crisis económica de fin de siglo se reversó el avance y se retornó a los niveles de inicios de los años noventa.

Cuadro 10.4 Algunas medidas de desigualdad en el ámbito nacional.

Año	A 10% más pobre	B 20% más pobre	C 10% más rico	D 20% más rico	Relación C/A	Relación D/B	Gini
1991	1,0	3,2	46,4	61,3	44,4	19,1	54,6
1992	0,8	3,0	47,3	62,1	53,2	21,0	55,5
1993	0,9	2,9	45,8	61,8	48,1	21,2	55,3
1994	0,9	2,9	46,8	62,3	49,6	21,7	55,9
1995	0,9	3,0	47,9	62,6	48,3	20,9	56,0
1996	0,6	2,5	47,8	62,9	74,8	25,1	56,7
1997	0,5	2,3	47,5	63,4	83,3	27,4	57,4
1998	0,5	2,2	48,2	64,0	89,3	28,4	57,9
1999	0,3	1,6	49,1	65,4	146,3	42,1	60,0
2000	0,6	2,5	46,2	62,3	68,6	24,8	56,3
2001	0,7	2,7	46,0	62,0	59,7	23,0	55,7
2002	0,7	2,5	48,1	63,6	68,7	25,8	57,5
2003	0,8	3,0	44,1	60,3	49,8	20,1	54,0
2004	0,9	2,9	46,6	62,5	50,9	21,9	56,1
2005	0,8	2,9	45,7	61,7	53,0	21,5	55,3

Fuente: MERPD (2006a). Con base en la ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005). Las cifras de 2005 son preliminares (los ajustes a Cuentas Nacionales se hacen con las cifras definitivas de 2002 y con el crecimiento anual del PIB de los tres primeros trimestres del año).

Alternativamente, es posible medir la desigualdad, no a partir de los ingresos del hogar o de las personas, sino de los gastos que realizan. Como las fuentes de ingreso son diversas y difíciles de medir (es frecuente que no se reporten adecuadamente en las encuestas de hogares), el gasto puede resultar más apropiado para evaluar la desigualdad.

Por ejemplo, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, es posible afirmar que el gasto por persona en un hogar en el quintil 1 (20% más pobre de la

población) fue de aproximadamente $70,000, mientras que en el quintil 5 (20% más rico) fue de $818,000. Esto es, en parte, resultado de diferencias importantes en el tamaño del hogar: mientras en el quintil 1 viven en promedio 4,6 personas, en el quintil 5 el tamaño se reduce a tres individuos.

Con todo, la medición más frecuente de desigualdad la da el coeficiente de Gini, que va de cero (perfecta igualdad) hasta uno (concentración absoluta en un individuo). En el *Recuadro 10.1* se explica cómo se construye este coeficiente, cuyos valores (multipicados por 100) para los países de América Latina, a finales de los noventa, se ilustran en el *Gráfico 10.10*.

Tal y como se aprecia, Colombia es el tercer país con mayor concentración de ingresos en América Latina, apenas superado por Haití y Bolivia. Si tenemos en cuenta que América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad de ingresos, se puede decir entonces que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo.

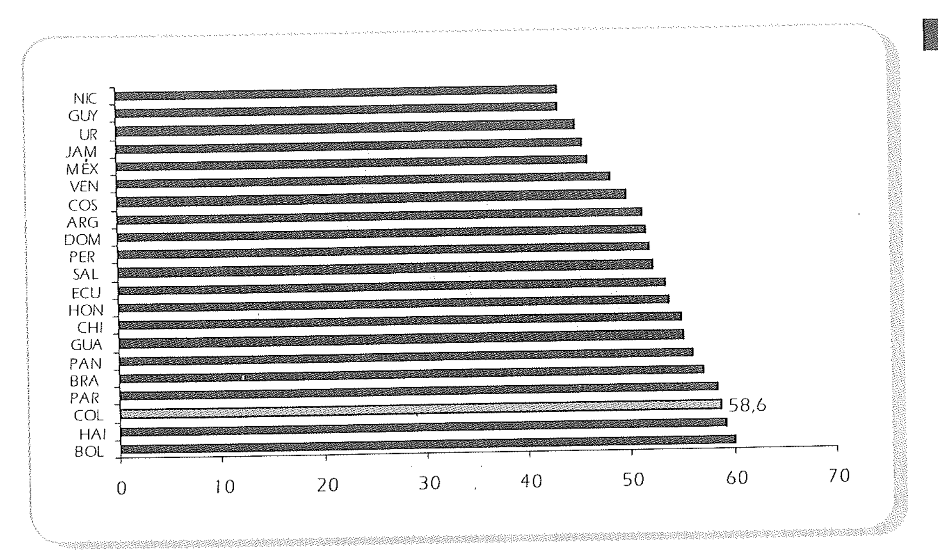


Gráfico 10.10 Desigualdad de ingresos en América Latina, finales de la década de los noventa.

Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2007).

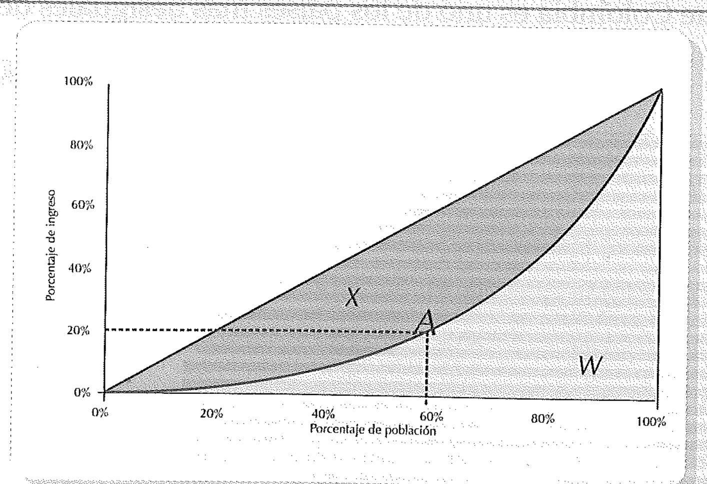
La evolución de la desigualdad en América Latina no ha sido uniforme. Por ejemplo, aumentó en algunos países, como Chile y Argentina (donde pasó de 40 a 48 entre 1950 y 1990), mientras que cayó en otros, como Venezuela (de 61 a 46 en el mismo período) y Perú[8]. Lo cierto es que con las políticas adecuadas la desigualdad puede disminuir. La experiencia de España, Francia y el Reino Unido a lo largo del siglo pasado constituye un buen ejemplo.

8 Aunque existe alguna heterogeneidad, desde los años cincuenta -cuando se recolectaron las primeras encuestas confiables para medir los ingresos de los individuos- el coeficiente de Gini para los seis principales países de la región se ha mantenido prácticamente constante en un nivel cercano a 54.

En su tesis doctoral, Juan Luis Londoño (1995) argumentó que la distribución del ingreso en Colombia sufrió cambios sorprendentemente rápidos e importantes a lo largo del siglo pasado. Explorando la información de los censos de población, mostró que el coeficiente de Gini se incrementó en más de diez puntos porcentuales entre 1938 y 1964 (de 46 a 55), para caer en una magnitud similar durante las siguientes dos décadas (cambios cuantitativamente similares tomaron dos siglos en el Reino Unido).

Recuadro 10.1

LA CURVA DE LORENZ Y EL COEFICIENTE DE GINI



La línea diagonal en el diagrama de arriba representa la distribución igualitaria del ingreso y la línea curva se denomina *curva de Lorenz*. Esta última se construye al cotejar el porcentaje de la población, ordenada de menor a mayor ingreso, con su participación en el ingreso total. Es decir, un punto como *A* nos indica que el 60% más pobre de la población posee el 20% del ingreso.

El *coeficiente de Gini* es una síntesis numérica de la relación entre la línea diagonal y la curva de Lorenz. Es el cociente entre el área comprendida entre la línea diagonal y la curva de Lorenz, que llamaremos *X*, y el área total bajo la línea diagonal, que llamaremos *X + W*.

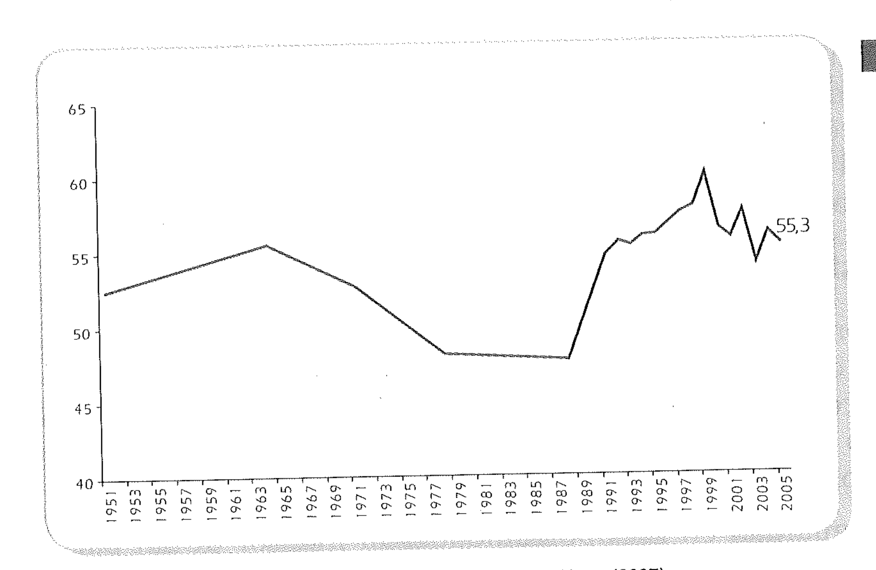
El *coeficiente de Gini* varía entre 0 y 1, donde 0 implica una distribución igualitaria del ingreso y 1 una concentración total del ingreso. Dado que por construcción se sabe que *X + W* = 0,5, el *coeficiente de Gini* es:

$$G = \frac{X}{X + W} = \frac{0{,}5 - W}{0{,}5} = 1 - 2W$$

Fuente: Lora (2005).

Tal y como se observa en el *Gráfico 10.11*, entre las décadas de los años treinta y los ochenta, la evolución de la distribución del ingreso tomó la forma de una *U* invertida, confirmando la regularidad empírica documentada para los países desarrollados por el famoso historiador y premio Nobel de Economía Simon Kuznets, en su libro seminal *Economic Growth and the Distribution of Income*, publicado hace más de cincuenta años. Kuznets racionalizó esta relación argumentando que cuando todos los habitantes de un país son pobres la desigualdad es baja. A medida que la economía del país crece, unos habitantes se benefician más que otros y la desigualdad aumenta. Por último, una vez se ha superado cierto nivel de desarrollo, los habitantes más pobres comienzan a beneficiarse de mayor manera del crecimiento y la desigualdad disminuye. La reasignación de trabajadores de sectores de baja productividad a sectores con alta productividad es el mecanismo que explica que al inicio aumente la desigualdad y luego disminuya. Contrario a la tesis de Kuznets para otros países, Londoño argumentó que, en Colombia, los cambios en la acumulación de capital humano fueron la fuerza motriz de la dinámica de la desigualdad durante el período 1930-1990[9].

Gráfico 10.11 Coeficiente de Gini para Colombia.



Fuente: 1938-1988: Londoño (1995); 1991-2005, López y Núñez (2007).

9 Bourguignon y Morrison (2002) rechazan la hipótesis de Kuznets y muestran que, entre 1820 y 1992, la desigualdad aumentó en América Latina y África. Sin embargo, confirman lo observado por Kuznets en el caso de Europa, Oceanía, Argentina y Chile.

Sin embargo, como se aprecia en el mismo gráfico, la concentración del ingreso aumentó nuevamente a partir de mediados de los años ochenta, lo que constituyó un cambio de curso sorpresivo e inesperado. A raíz de este hecho, se renovó el interés académico por el problema distributivo en Colombia.

La Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad -MERPD- calculó el coeficiente de Gini para Colombia entre 1991 y 2005. Según esta fuente, el coeficiente de Gini aumentó sistemáticamente durante la década de los noventa, salvo por una pequeña caída en 1993. Para 1999, el coeficiente de Gini fue 60, el mayor desde que se tiene información. Desde 2000, el coeficiente de Gini lleva una tendencia decreciente.

Aunque los datos son de menor calidad, la evidencia preliminar indica que en el sector rural también ha habido cambios distributivos de importancia. Según estudios recientes, el coeficiente de Gini de las zonas rurales ha fluctuado alrededor de 50 desde 1996, lo que sugiere que aunque los niveles de pobreza son mayores en el campo, en comparación con los centros urbanos, lo contrario ocurre en materia de desigualdad.

Otra medida de desigualdad es el *índice de Theil*, que también varía entre cero (distribución igualitaria del ingreso) y uno (concentración total del ingreso). Esta medida permite separar la desigualdad entre grupos o al interior de cada grupo. En el caso colombiano, al separar la población rural y urbana, se observa que la desigualdad es más fuerte al interior de cada grupo, que entre un grupo y el otro, en promedio.

10.4.2 Desigualdad en un sentido amplio

En las secciones anteriores nos hemos concentrado en la desigualdad de ingresos, que es resultado de múltiples factores, entre los que se encuentran las oportunidades a las que tiene acceso cada individuo. La distribución de oportunidades es probablemente un concepto más relevante, por lo menos desde el punto de vista de la equidad. Sin embargo, por su propia naturaleza, es más difícil de medir.

La desigualdad en las oportunidades al interior de un país tiene muchas dimensiones, que pueden abarcar aspectos tales como el acceso a la educación, la salud y la seguridad social. El acceso al financiamiento es otra dimensión clave que, como vimos en el Capítulo 8, permite a las personas sin capital, pero con creatividad e ingenio, desarrollar su potencial.

LA DESIGUALDAD

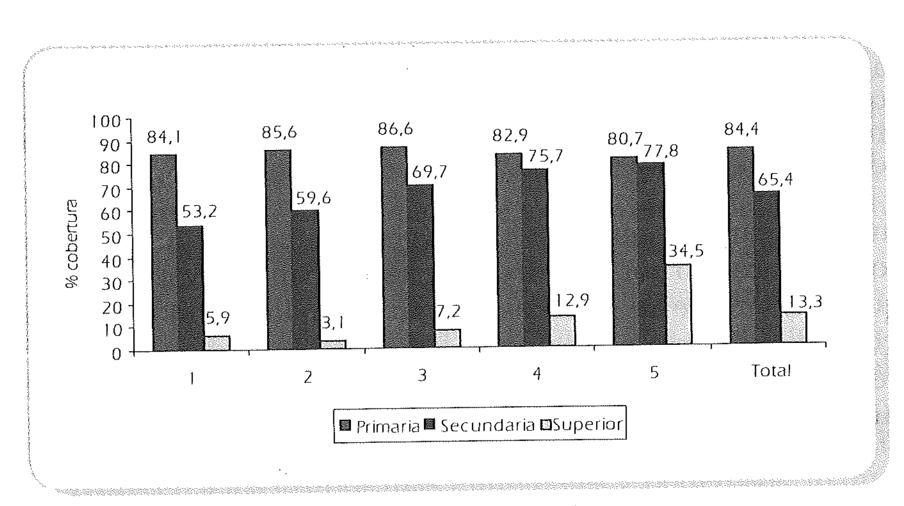
La desigualdad en las oportunidades al interior de un país tiene muchas dimensiones, que pueden abarcar aspectos tales como:

- El acceso a la educación
- La salud
- La seguridad social
- El acceso al financiamiento: que permite a las personas sin capital, pero con creatividad e ingenio, desarrollar su potencial.

Pese a que la literatura sobre la desigualdad de oportunidades en Colombia ha tenido un dinamismo importante en los últimos años, todavía son muchos los interrogantes. Algunos trabajos recientes analizan las desigualdades en materia educativa, que son determinantes de las posibilidades económicas, sociales y políticas de los individuos.

El *Gráfico 10.12* muestra las diferencias en la tasa de cobertura neta en educación primaria, secundaria y superior por quintiles de ingreso (*ver Recuadro 10.2*). Para el 20% más pobre de la población (quintil 1), es cercana a 84% en primaria, 54% en secundaria y 6% en superior; mientras que para el 20% más rico (quintil 5) se eleva a 81%, 65% y 13%, respectivamente. Esto quiere decir que existen grandes diferencias en las oportunidades de educación, dependiendo del nivel de ingreso del hogar y el nivel educativo, sobre todo para secundaria y superior.

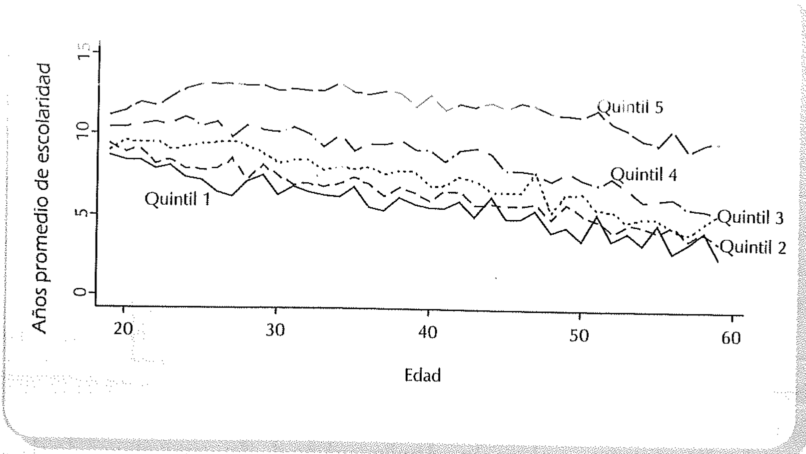
Gráfico 10.12 Cobertura neta en educación por quintiles de ingreso.



Fuente: DNP con base en Encuesta de Calidad de Vida (2003).

Gráfico 10.13

Años promedio de escolaridad por edad y quintil - 2004 (cabeceras municipales).



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos Fedesarrollo.

El *Gráfico 10.13* muestra las diferencias en el nivel de escolaridad promedio de la población clasificada igualmente por quintiles de ingreso. Para leerla se debe tener en cuenta que la escolaridad de las personas de distintas edades refleja los resultados de las políticas educativas implementadas durante su infancia. Así, los promedios de escolaridad se deben calcular también en función de la edad de las personas, con el fin de captar los cambios en las políticas educativas a través de los años.

El gráfico muestra dos resultados de enorme importancia:

- Existen grandes diferencias en los niveles de escolaridad dependiendo del quintil de ingreso. Por ejemplo, una persona de 40 años de edad que pertenezca al quintil 1 tiene en promedio 5,5 años de escolaridad, mientras que una persona con la misma edad en el quintil 5 tiene en promedio 12,5 años de educación. Esto quiere decir que, en promedio, los individuos de 40 años en el quintil 1 escasamente culminaron la educación primaria, mientras que en el quintil 5 terminaron la secundaria, e incluso avanzaron algo en el nivel terciario.

- En contraste, para la población joven (por ejemplo, de 20 años) las diferencias en el logro educativo por quintil de ingreso se han reducido significativamente. Esto quiere decir que las políticas educativas en los últimos años han tenido un impacto redistributivo al aumentar los años promedio de escolaridad de los sectores de menores ingresos de la población, y posibilitar su convergencia con los grupos de ingresos altos.

Recuadro 10.2

COBERTURA EN EDUCACIÓN

La **tasa de cobertura bruta** corresponde a la razón entre el número de individuos matriculados en un determinado nivel educativo, sobre la población en el rango de edad correspondiente a dicho nivel.

Por ejemplo, la tasa bruta de cobertura en educación primaria supera el 100%, debido a que algunas personas matriculadas tienen una edad superior a la que corresponde a este nivel educativo (fenómeno conocido como extraedad).

La **tasa neta** se calcula como el número de estudiantes pertenecientes al rango de edad correspondiente a un nivel educativo sobre la población en ese rango de edad.

Excluye, además, a aquellas personas que a pesar de estar en el rango de edad determinado ya han aprobado el nivel educativo correspondiente o no han aprobado el anterior, debido a que esta población sesga las tasas de cobertura hacia abajo.

A nivel preescolar, la cobertura del sistema educativo (público y privado) es bastante baja (solo 37% de los niños entre 3 y 5 años en 2001), además de estar concentrada en los grupos de ingresos más altos.

En cuanto a la educación secundaria, su cobertura es baja. Se ubica en 75% en promedio desde 1996 con un máximo de 80,2% en 2003. En este caso, la tasa neta es de apenas 55%.

La educación superior también se caracteriza por un nivel de cobertura muy bajo y por la preponderancia de los centros educativos privados, que absorben el 65% de los estudiantes de este nivel, lo que implica un problema de desigualdad, pues la mayoría de estos estudiantes provienen de los quintiles de ingresos superiores.

Finalmente, contrario a lo que ocurre en muchos países en desarrollo, los indicadores de cobertura y logro educativo no varían significativamente en función del género de las personas. Ésta también es una buena noticia que refleja la ausencia de sesgos de esta naturaleza tanto en las políticas educativas como en las preferencias de los padres (Barrera y Domínguez, 2005).

Como veremos más adelante, las desigualdades de oportunidades se transmiten fácilmente de una generación a otra. Los hijos de padres con poca educación y bajos ingresos tienen, por lo general, menores niveles de educación, salud e ingresos. Es decir, las diferencias tienden a perpetuarse, entre otras razones, porque la concentración de oportunidades también genera instituciones y reglas que favorecen a los grupos más influyentes y poderosos, lo que media sobre las aspiraciones y preferencias de los grupos menos favorecidos.

En Colombia, los indicadores de cobertura y logro educativo no varían significativamente en función del género de las personas.

La raza o etnia de las personas puede ser muy relevante a la hora de explicar diferencias en ingresos y oportunidades. Individuos que no pertenezcan a la misma condición étnica del grupo dominante pueden estar excluidos de la toma de decisiones y de las políticas públicas, lo que se traduce en peores condiciones socioeconómicas.

La raza o etnia de las personas puede ser muy relevante a la hora de explicar diferencias en ingresos y oportunidades.

Flórez, Medina y Urrea (2003) muestran que en América Latina las minorías étnicas tienen menores niveles de ingresos y capital humano que la población en general.

De otra parte, este tipo de desigualdades también se puede observar en las condiciones de salud de los individuos. Como vimos, la salud es una variable fundamental en la calidad de vida de las personas y forma parte del conjunto global de *capital humano*. Al igual que con la educación, la relación entre las condiciones de salud y la pobreza es de doble vía. Los problemas de salud repercuten negativamente en los ingresos, pues se consideran gastos no previstos en el presupuesto de los hogares, lo cual genera pobreza. A su vez, malas condiciones alimenticias y de salubridad hacen que los individuos estén más propensos a enfermarse[10].

10.4.3 Desigualdad global

Con todo, si las desigualdades de oportunidades son grandes al interior de los países, son aún mayores entre países ricos y pobres. Por ello, es relevante preguntarse qué ha ocurrido con los indicadores de desigualdad entre países a lo largo de las últimas décadas. Aunque la desigualdad en algunas dimensiones, como el acceso a la educación y la salud, ha disminuido, en otras –como la esperanza de vida– ha aumentado.

Es el caso de muchos países de África, donde los índices de mortalidad han aumentado considerablemente desde los años noventa, debido a la crisis del SIDA/VIH.

Desde comienzos del siglo XIX y por lo menos hasta 1980, cuando se produjo el despegue económico de China e India, la desigualdad en los ingresos mundiales aumentó en forma precipitada, debido, principalmente, a la ampliación de la brecha entre los ingresos de países pobres y ricos.

10 En Colombia, las condiciones de salu d de las minorías étnicas son peores que para el resto de la población. Para enfrentar esta situación, el Estado ofrece, desde mediados de los años noventa, aseguramiento gratuito a todos los individuos que pertenecen a las minorías indígenas, cosa que infortunadamente no ocurre con las minorías afrodescendientes (*ver* Bernal y Cárdenas, 2005).

Sin embargo, el fuerte crecimiento de estos dos países en las últimas dos décadas ha aumentado los ingresos de cerca de una cuarta parte de la población mundial que hasta hace poco era extremadamente pobre. Por ello, las desigualdades han disminuido. Aunque, si se excluyen estos dos países, continuarían aumentando.

Al separar la desigualdad global de ingresos en dos componentes: entre países (la brecha entre los ingresos medios de los países) y dentro de los países (la brecha entre los ingresos de los ciudadanos al interior de un país), se puede concluir que pese a que las diferencias entre países eran muy pequeñas a comienzos del siglo XIX, con el paso de los años se convirtieron en la mayor causa de la desigualdad en el mundo.

Esto quiere decir que la falta de convergencia en los ingresos medios entre países –más que las diferencias al interior de un país– es lo que explica por qué dos ciudadanos del mundo, tomados al azar, pueden tener ingresos tan desiguales[11].

10.5 MOVILIDAD SOCIAL

Tanto la pobreza como la desigualdad no son conceptos estáticos. Lo que realmente le interesa a un individuo es su bienestar a lo largo de la vida y no sólo en un momento en particular. Por ello, las mediciones de pobreza y desigualdad, que corresponden a la **fotografía** en un punto del tiempo, pueden resultar incompletas frente a algo más complejo que es la **película** a lo largo de nuestra vida.

Por ejemplo, si todos los individuos nacen pobres y mueren ricos, una fotografía en cualquier punto del tiempo va a mostrar la existencia de desigualdad y pobreza, debido a la distribución de edades de la población. Si se pudieran observar la vida de todos los individuos, las conclusiones podrían ser opuestas.

Tanto la pobreza como la desigualdad no son conceptos estáticos. Lo que realmente le interesa a un individuo es su bienestar a lo largo de la vida y no solo en un momento en particular.

El problema es que para poder analizar la evolución de un individuo a lo largo de su ciclo de vida se requiere un tipo de información –llamada longitudinal o de panel– que apenas comienza a recolectarse en Colombia.

Hemos visto anteriormente que la pobreza y la desigualdad tienden a reproducirse y perpetuarse. La **movilidad social** es la capacidad de romper con las trampas de pobreza o círculos viciosos, en los que los hogares quedan atrapados debido a la dificultad de acumular activos (físicos o humanos) que les permitan escapar de dicha condición. En otras palabras, es la ruptura del nexo entre las condiciones iniciales de los individuos y sus ingresos futuros.

11 *Ver*, por ejemplo, Bourguignon y Morrison (2002) y Sala-i-Martín (2006).

La movilidad social es la capacidad de romper con las trampas de pobreza o círculos viciosos, en los que los hogares quedan atrapados, debido a la dificultad de acumular activos (físicos o humanos) que les permitan escapar de dicha condición.

A mayor movilidad social, mayor el bienestar, debido a que los ingresos a lo largo de la vida de las personas serán más homogéneos, y mayor la igualdad de oportunidades, que –como vimos– es un objetivo deseable en cualquier sociedad. La movilidad social es un concepto bidireccional:

Así como los hogares de bajos ingresos pueden ascender gracias a inversiones y acciones exitosas, los hogares ricos pueden descender debido a las dinámicas de los mercados o como consecuencia de malas decisiones.

Aunque la movilidad social no necesariamente disminuye los niveles de pobreza, permite que los mercados premien o castiguen a los individuos según sus acciones. La movilidad social está estrechamente relacionada con la desigualdad:

Un país con alta movilidad social necesariamente debe tener una buena distribución de las oportunidades, de tal manera que las condiciones de pobreza o riqueza, efectivamente, reflejen el esfuerzo y la habilidad de los individuos.

La educación no sólo tiene un efecto en la movilidad social intrageneracional, también es muy importante en la movilidad social intergeneracional.

La movilidad social puede darse dentro de una misma generación –los individuos cambian de grupo de ingreso durante su vida– o entre generaciones, donde son los hijos y los nietos quienes tienen la posibilidad de ascender gracias a las inversiones de sus padres y abuelos. Al contrario de sociedades como la feudal, donde la herencia de títulos nobiliarios perpetuaba la situación social de los individuos y su descendencia, la sociedad actual permite, en cierto grado, el cambio de la situación social entre generaciones debido a sus habilidades y esfuerzo.

La literatura económica ha reconocido en la educación el motor principal de la movilidad social. Como vimos en el capítulo anterior, a mayores niveles de educación, mejor es la remuneración en el mercado laboral, mayores las posibilidades de enganche y menor la probabilidad de quedar desempleado. Por lo tanto, mayores niveles de escolaridad de los miembros de una familia generan más ingresos laborales, lo que permite el cambio de grupo de ingreso del hogar.

Pero la educación no sólo tiene un efecto en la movilidad social *intrageneracional;* también es muy importante en la movilidad social *intergeneracional*. Se ha visto que padres con mayores niveles educativos tienen hijos con un nivel educativo generalmente superior al de ellos. Así, la educación de los padres funciona como una herencia intangible que las futuras generaciones aprovechan en términos de mayores inversiones en capital humano, cuyo rendimiento permite el ascenso social de las presentes y futuras descendencias.

Se ha visto que padres con mayores niveles educativos tienen hijos con un nivel educativo generalmente superior al de ellos.

Por otro lado, la educación también puede ser fuente de inmovilidad social: si solo los hijos de los hogares más ricos tienen acceso a la educación, como ocurre con la educación universitaria, la educación se convierte en un *obstáculo* para la movilidad social, ya que solo beneficia a quienes tienen acceso a ella. En este caso, la educación es una fuente de desigualdad.

Por lo tanto, las políticas estatales respecto al libre acceso a la educación disminuyen la desigualdad y generan una mayor movilidad social.

La educación también puede ser fuente de inmovilidad social: si sólo los hijos de los hogares más ricos tienen acceso a la educación, como ocurre con la educación universitaria, la educación se convierte en un obstáculo para la movilidad social.

La estrategia para medir el grado de movilidad social intergeneracional estima la correlación entre el bienestar de una generación y el de sus progenitores. Más concretamente, se estima la elasticidad entre la educación o los ingresos de un individuo con los de su padre, controlando por la edad de cada uno.

La estrategia para medir el grado de movilidad social intergeneracional es estimar la correlación entre el bienestar de una generación y el de de sus progenitores.

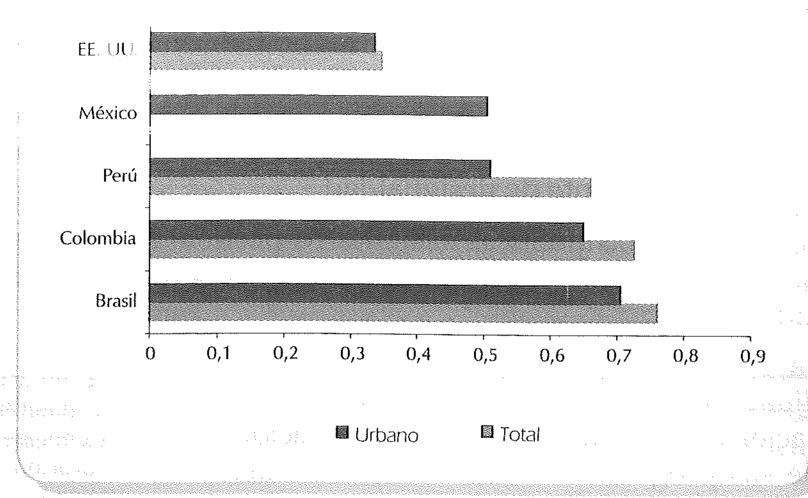
Si la inversión pública en educación es progresiva –es decir, beneficia más a los sectores de menores ingresos– disminuye el valor de la elasticidad en cuestión. Aunque las comparaciones internacionales no son del todo confiables, debido a problemas metodológicos, la evidencia existente sugiere que la movilidad intergeneracional es mayor en países como Alemania y Canadá, intermedia en los Estados Unidos y el Reino Unido y baja en América Latina.

El *Gráfico 10.14* muestra las elasticidades calculadas por Behrman, Gaviria y Székeley (2001), donde el indicador socioeconómico es la escolaridad de padres e hijos[12]. De acuerdo con esta metodología, la movilidad social es menor en Brasil y Colombia, los dos países con mayores niveles de desigualdad. Además, la movilidad es mayor en las zonas urbanas.

También encuentra que existe una relación positiva entre la escolaridad media del país y su grado de movilidad. Este mismo estudio muestra que un aumento de un año en la escolaridad media de un país reduce en 0,095 la elasticidad de la educación de los hijos respecto a los padres. Es decir, si en Colombia aumentara la escolaridad media en un año, esta elasticidad pasaría de 0,71 a 0,66, casi el mismo valor observado para Perú. Asimismo, la probabilidad de que un hijo de padres con educación primaria logre finalizar la educación terciaria (universitaria) es de 10,5%, mientras que la de finalizar la secundaria es de 14%.

12 Utilizan la correlación de la educación entre hermanos como medida de influencia de los padres: si la educación de los padres no tiene influencia, entonces no debe haber correlación entre la educación de los hermanos y si es determinante, la educación entre hermanos debe estar correlacionada.

Gráfico 10.14
Estimaciones de movilidad social.



Fuente: Gaviria (2002).

Muchos estudios utilizan el concepto de la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento, que mide precisamente cuánto disminuye la pobreza por cada punto de crecimiento económico.

El que solo 25% de los hijos de padres con educación primaria puedan alcanzar un mayor nivel educativo que el de sus progenitores es indicativo del tipo de trampas de pobreza y círculos viciosos que perpetúan las condiciones de desventaja para ciertos sectores de la población. La falta de movilidad puede explicarse por las limitaciones en el acceso al crédito, la discriminación en el mercado laboral, el aislamiento geográfico y la segregación.

10.6 CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD

Las conexiones entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad son tema de intenso debate en el mundo. Aunque las relaciones entre estas variables pueden ser inmensamente complejas –de hecho, son un área de gran interés académico–, hoy en día pocas personas ponen en duda la importancia del crecimiento para reducir la pobreza:

Más aún, con base en estudios recientes, es posible afirmar que el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza en un determinado país depende del nivel inicial de desigualdad.

Muchos estudios utilizan el concepto de la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento, que mide cuánto disminuye la pobreza por cada punto de crecimiento económico adicional (*ver Recuadro 10.3*). Algunos estudios recientes del Banco Mundial encuentran que dicha elasticidad va de -5 (para países con muy poca desigualdad) hasta -0,5 (para países con altos niveles de desigualdad).

Con base en los estudios recientes, es posible afirmar que el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza en un determinado país depende del nivel inicial de desigualdad.

Esto quiere decir, que para un país con un alto coeficiente de Gini, cada punto porcentual de crecimiento económico logra reducir la pobreza solo en 0,5 puntos porcentuales, lo que permite ver que la desigualdad actúa como una barrera a la reducción de la pobreza.

Éste puede ser el caso de Colombia donde, como vimos, el coeficiente de Gini llegó a 57 en 2004, lo que implica que la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento se encuentra en el rango entre -0,5 y -1, uno de los menores (en valor absoluto) internacionalmente:

Puesto en otros términos, la reducción de la pobreza en un país como Colombia requiere mayores esfuerzos en materia de crecimiento, en comparación con lo que se necesita en un país con menor desigualdad.

De la misma forma, tal como lo afirma el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial (2006), las políticas que intentan cambiar directamente la distribución del ingreso, sin tener en cuenta los efectos sobre los incentivos de los individuos, están condenadas a fracasar. Políticas que otorgan subsidios monetarios a los más pobres, sin ningún tipo de condicionamiento, pueden proveer incentivos erróneos que los alejen de la fuerza laboral y de la educación y, en últimas, terminen perpetuando la pobreza en el mediano y largo plazos.

Es clave identificar el tipo de políticas que no solo logran acelerar el crecimiento, sino que simultáneamente inducen los cambios distributivos deseados para que se beneficien los sectores más pobres.

Las mejoras en la distribución del ingreso *para lograr reducir la pobreza* van más allá de quitarles a los ricos para darles a los pobres.

La discusión anterior sugiere que más que la *cantidad* de crecimiento es la *calidad* del mismo la que resulta fundamental para reducir la pobreza. En otras palabras, si el crecimiento económico beneficia a los pobres, es decir se acompaña con cambios redistributivos de carácter progresivo, los resultados en materia de reducción de la pobreza serán mejores.

Por ello, es de vital importancia identificar el tipo de políticas que no solo logren acelerar el crecimiento, sino que simultáneamente inducen los cambios distributivos deseados para que se beneficien los sectores más pobres. Ésta es un área de intenso debate debido a que el crecimiento económico no necesariamente beneficia a los pobres, razón por la cual el crecimiento y la equidad muchas veces son vistos como objetivos antagónicos.

Es decir, en la práctica, encontrar las políticas que simultáneamente logran los dos objetivos no es una tarea sencilla.

De hecho, cuando existe una tensión entre los objetivos de equidad y crecimiento, cabe preguntarse hasta qué punto las políticas de crecimiento son deseables si uno de sus subproductos es incrementar la pobreza:

Recuadro 10.3

ELASTICIDAD DE LA POBREZA CON RESPECTO AL CRECIMIENTO

La elasticidad total de la pobreza con respecto al crecimiento es conocida en la literatura del desarrollo como una medida de eficiencia en la reducción de la pobreza, a partir del crecimiento económico. Esta elasticidad se define como el cambio porcentual en la pobreza dada una tasa de crecimiento. Siendo g el crecimiento económico y P el logaritmo de la pobreza, la elasticidad (h) sería:

$$\eta = -\Delta P/g$$

Por lo tanto, una mayor elasticidad indicaría una mayor eficiencia en la reducción de la pobreza asociada al crecimiento. Intuitivamente, habría dos caminos para reducir la pobreza: alcanzar mayores tasas de crecimiento, dada una elasticidad o lograr una mayor elasticidad para una tasa de crecimiento dada.

En muchas ocasiones resulta útil expresar esta elasticidad como la suma de dos componentes: η_1, que es la elasticidad *parcial* de la pobreza con respecto al crecimiento (es decir, el cambio de la pobreza ante el crecimiento, manteniendo constante la desigualdad) y η_2, que corresponde a la elasticidad *parcial* de la pobreza con respecto a la desigualdad (es decir, el cambio de la pobreza ante el cambio en la desigualdad, manteniendo el crecimiento constante).

Si llamamos G al logaritmo del índice de Gini, los cambios en pobreza se pueden expresar de la siguiente manera:

$$\Delta P = -\eta_1 g + \eta_2 \Delta G$$

$$\eta_1, \eta_2 \geq 0$$

De acuerdo con esta última expresión, los cambios en pobreza están dados por un componente asociado al crecimiento $-\eta_1 g$ y por otro asociado a la distribución $\eta_2 \Delta G$. Así, los cambios en la pobreza pueden expresarse en función de las elasticidades parciales de la pobreza con respecto al crecimiento y a la desigualdad y en función del crecimiento y de los cambios en desigualdad observados.

Fuente: Banco Mundial (2006).

- ¿Es preferible desacelerar el crecimiento para mantener la pobreza constante?
- ¿Existen circunstancias bajo las cuales se puede aceptar un deterioro en la distribución de ingreso a cambio de un mayor crecimiento económico?
- ¿Es preferible crecer primero para redistribuir después?

Las respuestas a estas preguntas hacen parte del debate intelectual y político en América Latina.

La realidad acerca de este debate es que algunos estudios recientes han mostrado que para los países en desarrollo, el crecimiento importa mucho a la hora de reducir la pobreza. En particular, para los países en desarrollo en conjunto, la mayor parte de la reducción de la pobreza ha provenido del crecimiento económico y no de políticas redistributivas propiamente dichas[13]. Sin embargo, las cosas pueden ser muy diferentes cuando se analiza la situación de cada país en particular.

Por ejemplo, en el caso colombiano, la pobreza (medida con base en la línea de un dólar por día) aumentó 5,2 puntos porcentuales entre 1992 y 2000, 1,9 puntos porcentuales entre 2000 y 2004 y en 7,6 y 4,2 puntos porcentuales, respectivamente, para la línea de dos dólares por día.

Lo interesante es que la totalidad del incremento en la pobreza durante el período 1992-2000 es atribuible a cambios distributivos (el crecimiento por sí solo habría disminuido la pobreza), mientras que en el período 2000-2004 ocurrió todo lo contrario: el aumento en la pobreza resultó del menor crecimiento económico, mientras que la distribución habría ayudado a disminuirla.

Estas cifras evidencian que, por lo menos en Colombia, los cambios en la pobreza son atribuibles tanto al crecimiento como a la distribución, razón de más para que tanto las políticas de aceleración del crecimiento como las que procuran una mayor equidad entre la población sean una prioridad.

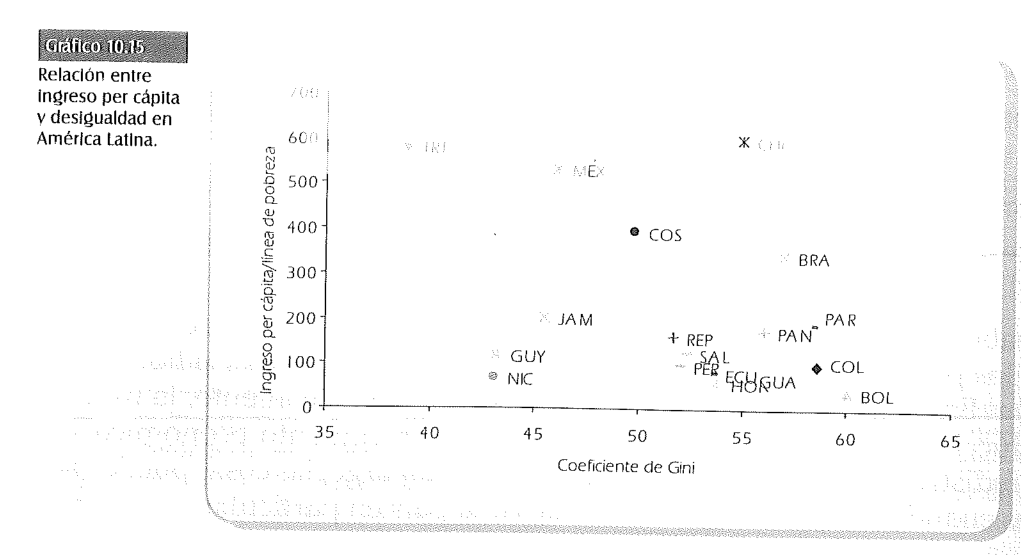
Para profundizar aún más en la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza es de gran utilidad suponer que la distribución del ingreso se comporta de acuerdo con la distribución lognormal, la cual es un tipo de función de densidad que se utiliza en estadística. Este supuesto, que ha sido ampliamente justificado empíricamente, permite expresar las elasticidades del *Recuadro 10.3* como función de tres variables familiares: el ingreso per cápita, la línea de pobreza y el coeficiente de Gini.

Si, a su vez, se calcula la relación entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza, es posible reducir a dos las variables críticas para determinar las elasticidades relevantes. En el *Gráfico 10.15* aparecen las combinaciones del coeficiente de Gini y el cociente entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza para dieciocho países de América Latina.

13 Kraay (2005) y Loayza (2005) argumentan que la composición sectorial del producto afecta el impacto del crecimiento sobre la pobreza.

Gráfico 10.15

Relación entre ingreso per cápita y desigualdad en América Latina.



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2007).

En Colombia, el ingreso per cápita es aproximadamente tres veces la línea de pobreza. Debido a que el coeficiente de Gini es bastante alto, la elasticidad de la pobreza frente al crecimiento es muy baja (cercana a -1). Es decir, por cada punto adicional de crecimiento, la pobreza cae solo en 1%.

Esto ilustra cómo la desigualdad limita la capacidad del crecimiento para reducir la pobreza. De hecho, si la desigualdad disminuye, se obtendría tanto el impacto redistributivo directo como el incremento en el valor absoluto de la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento.

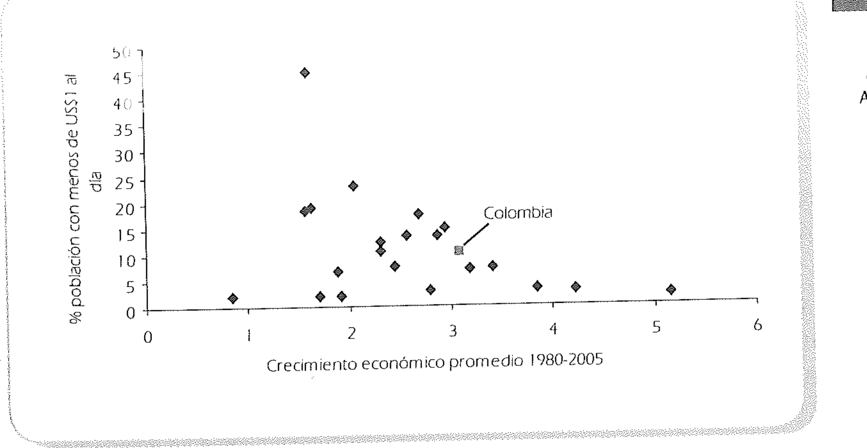
A partir de los datos del *Gráfico 10.15* puede concluirse que en los países con alta desigualdad y alto ingreso per cápita con respecto a la línea de pobreza, la distribución del ingreso parece ser crítica para reducir la pobreza. En contraste, para los países que se encuentran en la parte inferior izquierda del cuadrante, la prioridad es crecer, dado que, por su nivel de desigualdad, este crecimiento ayudará a reducir la pobreza de forma significativa:

Colombia está en un punto intermedio, razón por la cual una estrategia combinada parece ser apropiada.

Ahora bien, identificar la mezcla adecuada de políticas que obtengan dicho resultado no es una tarea sencilla. El mayor ingreso permite que algunos individuos abandonen su condición de pobres, de manera que es natural que países con mayor crecimiento económico tengan una menor incidencia de la pobreza, tal y como se aprecia en el *Gráfico 10.16*.

Gráfico 10.16

Pobreza y Crecimiento económico en América Latina.



Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2007).

RESUMEN

1. La pobreza y la desigualdad son fenómenos multidimensionales, de manera que no existe una forma única de medirlos ni una estrategia simple para combatirlos.
2. Este capítulo analiza las condiciones de pobreza y desigualdad en Colombia, bajo un enfoque multidisciplinario.
3. En los últimos 25 años, la pobreza en Colombia, según la forma como ha sido medida, ha seguido una tendencia dispar. Por un lado, las condiciones físicas del hogar y el acceso a servicios públicos han mejorado sustancialmente, al igual que las variables que miden las condiciones de salubridad. Por otro lado, la pobreza medida por ingresos mostró un inquietante aumento durante la crisis de finales de los años noventa.
4. La inequidad de ingresos en Colombia es de las más altas de América Latina y también ha empeorado en los últimos diez años.
5. El crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente, para reducir la pobreza. También es cierto que altos niveles de pobreza o desigualdad afectan de forma negativa el crecimiento económico.
6. Es posible que los beneficios del crecimiento económico se concentren en los grupos de mayores ingresos, caso en el cual el crecimiento estará asociado a una mayor desigualdad y no a una reducción de la pobreza.

7. Aunque el crecimiento puede resultar empobrecedor, esto no es lo que ocurre usualmente. Por lo general, el crecimiento beneficia a todos los grupos -en mayor o menor medida- de manera que en el largo plazo está asociado a una reducción de la pobreza, tal y como ha ocurrido en Colombia.

8. Si se quiere maximizar esta relación, el crecimiento debe estar cimentado en factores que, como la acumulación de capital humano, mejoren las oportunidades de los sectores menos favorecidos.

9. Por ello, el papel del Estado respecto a la pobreza y la desigualdad va más allá de proveer estabilidad macroeconómica; debe preocuparse por ampliar la capacidad de acumulación de capital humano de los hogares y protegerlos de las vulnerabilidades económicas.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *coeficiente de Gini*
- ✓ *crecimiento empobrecedor*
- ✓ *curva de Lorenz*
- ✓ *desigualdad de ingresos*
- ✓ *desigualdad de oportunidades*
- ✓ *indigencia*
- ✓ *índice de calidad de vida (ICV)*
- ✓ *miseria*
- ✓ *movilidad social*
- ✓ *necesidades básicas insatisfechas (NBI)*
- ✓ *pobreza*
- ✓ *pobreza por ingresos*
- ✓ *pobreza extrema*
- ✓ *vulnerabilidad*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

I. Responda las siguientes preguntas:

1. ¿Qué relaciones existen entre pobreza estructural y pobreza por ingresos?

2. ¿Por qué, ante la existencia de una marcada desigualdad, el crecimiento económico ayuda poco a reducir la pobreza de un país?

4. ¿Qué es y de qué depende la movilidad social?

5. ¿Qué tipo de crecimiento económico puede ayudar a mejorar las condiciones económicas de los más pobres?

6. ¿Por qué existen diferencias entre la línea de pobreza nacional y la línea basada en 2 dólares por día?

II. Tome como referencia un grupo social que usted conozca (ejemplo, una familia) y escriba un corto ensayo en el cual analice su grado de movilidad social.

Página Web
Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

El Banco Mundial ha producido cuatro documentos en los últimos años que son una lectura obligada para quienes deseen profundizar en los conceptos planteados en este capítulo. Los *Informes sobre el Desarrollo Mundial* de 2000/2001 (Atacando la pobreza) y 2006 (Equidad y Desarrollo) son ricos en información comparada y resumen el estado del arte en la investigación en estos campos en el ámbito mundial. Estos informes se encuentran disponibles en http://econ.worldbank.org/wdr.html.

Por su parte, la oficina del economista jefe para América Latina del Banco Mundial ha publicado dos reportes recientes de enorme relevancia: *Recortar la pobreza para impulsar el crecimiento* (2006) y *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Rompiendo con la historia?* (2003) contienen analisis novedosos, con buen sustento empírico. Estos dos reportes se pueden obtener en la página oficial del Banco Mundial www.worldbank.org.

La literatura colombiana sobre pobreza y desigualdad ofrece varias alternativas. Un punto de partida amplio y actualizado son los trabajos de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad que se pueden consultar en http://www.dnp.gov.co. Los resultados preliminares de la Misión han estimulado una fuerte controversia alrededor de las formas de medición de la línea de pobreza en Colombia (*ver*, por ejemplo, los trabajos del CID de la Universidad Nacional (http://www.cid.unal.edu.co/control/index.php.).

De otra parte, Armando Montenegro y Rafael Rivas, en *Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento* (2005), hacen un análisis juicioso y exhaustivo de la pobreza y la desigualdad, mientras que la tesis doctoral de Juan Luis Londoño, *Distribución del ingreso y desarrollo económico* (1995), se enfoca en la relación entre el crecimiento y la desigualdad del ingreso.

Entre la literatura clave para entender la movilidad social se destaca Alejandro Gaviria, *Los que suben y los que bajan; educación y movilidad social en Colombia*, 2002.

El trabajo de Fabio Sánchez (2005), en la edición especial de la revista *Coyuntura Económica 35 Años,* ofrece una excelente síntesis de la evolución de la distribución del ingreso en Colombia desde 1970.

Un análisis reciente del sesgo antipobres del crecimiento económico en Colombia se encuentran en: Alfredo Sarmiento, Jorge Iván González, Carlos Eduardo Alonso, Roberto Angulo y Francisco Espinosa (2005), "Crecimiento *pro-poor* en Colombia 1996-2004", en *Coyuntura Económica,* 33, diciembre, pp. 129-151.

BIBLIOGRAFÍA

Behrman, Jere R, Alejandro Gaviria y Miguel Székely. 2001. "Intergenerational Mobility in Latin America." *Documento de Trabajo,* Fedesarrollo.

Bernal, Raquel y Mauricio Cárdenas. 2005. "Race and Ethnic Inequality in Health and Health Care in Colombia". *Documento de Trabajo,* Fedesarrollo, Bogotá.

Barrera, Felipe y Camilo Domínguez. 2006. "Educación básica en Colombia: opciones futuras de política", documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

Bourguignon, Francois y Christian Morrison. 2002. "Inequality Among World Citizens: 1820-1992". *American Economic Review,* 92(4):727-743

Bourguignon, Francois. 2004. "The Poverty-growth-inequality Triangle". Indian Council for Research on International Economic Relations, *New Delhi Working Papers* 125, Nueva Delhi, India.

Flórez, Carmen, Carlos Medina y Fernando Urrea. 2003. "Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe", *Coyuntura Social,* 29, diciembre.

Gasparini, Leonardo, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. 2005. "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", Banco Mundial, Washington D.C.

Gaviria, Alejandro. 2002. *Los que suben y los que bajan. Educación y movilidad social en Colombia,* Fedesarrollo, Bogotá.

Kraay, Aart. 2005. "Aid, Growth, and Poverty". Presentation for IMF Seminar on Foreing Aid and Macroeconomic Management, Maputo.

Londoño, Juan Luis. 1995. *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX.* Tercer Mundo Editores. Banco de la República, Bogotá.

Lora, Eduardo. 2005. *Técnicas de medición económica.* Editorial Alfaomega.

Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPA). 2006. *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias. Resumen.* Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad.* Editorial Planeta, Barcelona.

LA POLÍTICA SOCIAL

CAPÍTULO 11

OBJETIVOS

Analizar las principales iniciativas del Estado colombiano orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad.

Discutir el papel de la educación, la salud, las pensiones, los servicios públicos domiciliarios y las redes de protección social en el logro de objetivos sociales.

Evaluar la situación y perspectivas de Colombia con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

CONTENIDO

11.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de este capítulo analizaremos las principales iniciativas del Estado colombiano orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad, en áreas como la educación, la salud, las pensiones, los servicios públicos domiciliarios y las redes de protección social.

El capítulo concluye con la discusión de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con el fin de evaluar cuál es la situación de Colombia en términos relativos, e identificar las prioridades de acción a futuro.

11.2 REFLEXIONES PRELIMINARES

Si el crecimiento económico no es la única respuesta, ¿qué otras estrategias pueden ayudar a disminuir la pobreza y la desigualdad? La literatura sobre esta materia ha concluido que es fundamental la ampliación de la cobertura y la calidad de la salud y la educación, así como de los servicios públicos domiciliarios, particularmente en las zonas rurales que aún muestran un enorme rezago en estas materias. También son importantes las políticas estatales para proteger a los grupos más vulnerables frente a circunstancias adversas.

El gasto público con fines sociales es, en teoría, una herramienta de gran utilidad para reducir la desigualdad y la pobreza. Su direccionamiento y composición son un instrumento con que cuenta el Estado para mejorar la distribución del ingreso de un país. El impacto del gasto público social sobre la distribución del ingreso, es decir, su función *distributiva*, depende del monto, su esquema de financiación y la repartición de los beneficios entre los ciudadanos.

> La focalización es la capacidad de dirigir el gasto hacia quienes más lo necesitan, de manera que se maximice el impacto redistributivo por cada peso gastado.

La **focalización** es precisamente la capacidad de dirigir el gasto hacia quienes más lo necesitan, de manera que se maximice el impacto redistributivo por cada peso gastado.

Como vimos en el Capítulo 6, la Constitución de 1991 buscó explícitamente mejorar las condiciones de vida en el país por la vía del incremento y la protección

del gasto social. Para ilustrar este punto, vale la pena mencionar que el gasto público consolidado en educación, salud, nutrición, seguridad social y vivienda apenas llegaba al 8% del PIB a principios de los años noventa. Este monto se duplicó en los primeros cinco años de vida de la nueva Constitución, de manera que en 1996 llegó a 16,7% del PIB.

> El gasto público con fines sociales es, en teoría, una herramienta de gran utilidad para reducir la desigualdad y la pobreza.

La Constitución de 1991 estableció en su Artículo 350:

"Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, *el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones*"[1].

En términos comparativos, el gasto público social de Colombia es similar al promedio de América Latina, un poco por debajo del nivel de Argentina y Brasil, pero por encima del nivel de Ecuador, Perú y México y Chile (*ver Gráfico 11.1*). El *gráfico 11.2* muestra la evolución y los componentes del gasto social en Colombia desde 1990.

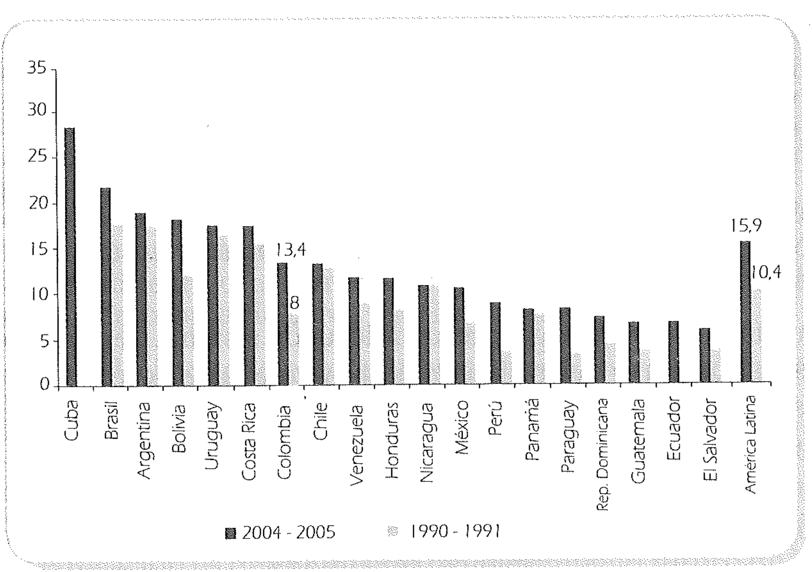
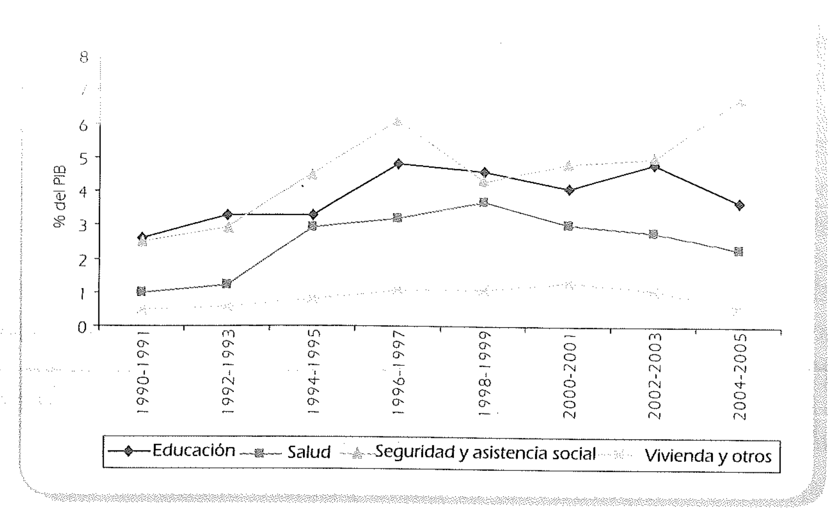


Gráfico 11.1 Gasto social en América Latina (% del PIB). Educación, salud y nutrición, seguridad y asistencia social y vivienda.

Fuente: CEPAL.

1 De acuerdo con el Decreto Ley 111 de 1996, "se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión". Esta última parte, la que habla del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, es lo que ha dado cabida a un sinnúmero de interpretaciones. El último intento por acotar la definición de gasto público social fracasó en 2005.

Gráfico 11.2
Evolución de los componentes del gasto social en Colombia.



Fuente: Panorama social de América Latina, 2007. CEPAL.

11.3 EDUCACIÓN

La educación es vista hoy en día como una herramienta de equidad; además, tiene un enorme impacto sobre la eficiencia económica.

Aunque no cabe duda de que la educación es un bien meritorio en el sentido que mencionamos en el Capítulo 6, la principal justificación a favor de la ayuda pública se desprende directamente de la importancia que tiene sobre la equidad. Es decir, la educación es vista hoy en día como una herramienta de equidad y, además, tiene un enorme impacto sobre la eficiencia económica.

Si la educación se deja exclusivamente en manos del mercado, el acceso a las oportunidades de acumulación de capital humano dependerá esencialmente de la riqueza de los individuos.

Podría argumentarse, sin embargo, que un adecuado sistema de crédito educativo puede subsanar esta situación y permitir a todas las personas el acceso a la educación. Pero la realidad es que esto rara vez ocurre: son excepcionales los casos en los que el crédito educativo está a disponibilidad de toda la población en condiciones favorables y atractivas.

Por ello, se justifica el apoyo estatal por medio de la educación gratuita o, por lo menos, subsidiada.

Si la educación se deja exclusivamente en manos del mercado, el acceso a las oportunidades de acumulación de capital humano dependerá esencialmente de la riqueza de los individuos. Por ello, se justifica el apoyo estatal a través de la educación gratuita o, por lo menos, subsidiada.

Prueba de las inequidades en las oportunidades educativas es que, como vimos en el capítulo anterior, existen grandes diferencias en la escolaridad de las personas de hogares con ingresos bajos en comparación con el resto de la población. Las diferencias también son enormes

en las coberturas educativas en primaria, secundaria y universitaria entre personas de ingresos bajos y altos.

11.3.1 Principales resultados

A través de los años, la política educativa en Colombia ha buscado aumentar la escolaridad promedio de la población, en particular desde el Plebiscito de 1957, cuando se aumentó considerablemente el gasto en educación en el país.

En un principio, a raíz del Plan General de Desarrollo 1961-1970, la prioridad se centró en la educación primaria (grados 1-5), por medio de la construcción de aulas y la preparación de maestros. Con el paso de los años, ganaron importancia algunas iniciativas para mejorar la cobertura secundaria (grados 6-11) y la oferta educativa terciaria (que corresponde a las universidades y centros de información técnica y tecnológica).

En 1994, se aprobó la Ley General de Educación que fijó en nueve años la obligatoriedad de educación, al tiempo que comenzó la aplicación de pruebas estandarizadas para alumnos de los grados 3, 5, 7 y 9 en algunas partes del país, como estrategia fundamental para medir y aumentar la calidad, que ha ganado relevancia en el diseño de la política educativa.

El promedio de años educativos por edad, calculado a partir de la Encuesta Continua de Hogares de 2004, ofrece una medida del impacto de las políticas educativas durante el último medio siglo.

- Un individuo de 60 años en 2004 –que ingresó al sistema educativo a comienzos de los años cincuenta– recibió en promedio algo menos de seis años de educación.
- En contraste, un individuo de 20 años en 2004, que ingresó al sistema educativo a comienzos de los años noventa, ha acumulado en promedio cerca de diez años de educación.

La educación básica corresponde a los grados 1 a 9, mientras que la media incluye los grados 10 y 11.

Esto quiere decir que la escolaridad promedio de la población colombiana ha aumentado en un año por década.

El *Cuadro 11.1*, construido a partir de los censos de población, muestra la evolución de la asistencia escolar por grupos de edad entre 1973 y 2005. Llama la atención que sólo el 39% de los menores entre 3 y 4 años reciben educación preescolar, pese a que este tipo de educación es determinante del desempeño futuro de los individuos. Un 78% de los menores entre 5 y 6 años asiste a la escuela (dato 2005), en comparación con 11% en 1973, lo que constituye un gran avance. En el caso de los menores entre 7 y 11 años, un 92% asiste a la escuela (frente a 59% en 1973). El avance menos significativo corresponde a la población entre 12 y 17 años, donde apenas 78% de la población asistió a la escuela en 2005.

Cuadro 11.1

Tasa de asistencia escolar por rangos de edad. Porcentajes 1975-2005.

	1973	1985	1993	2005
3 y 4 años	n.d.	n.d.	n.d.	39,3
5 y 6 años	11,1	45,1	58,8	77,9
7 a 11 años	58,5	81,4	85,2	91,9
12 a 17 años	57.4	64,9	68	77,7

Fuente: DANE. Censos de población.

El *Cuadro 11.2*, muestra que el número de estudiantes en primaria y secundaria se incrementó de 6,35 millones en 1985 a aproximadamente 10,6 millones en 2007. De este total, un 77% asistió a planteles oficiales en el año 2007 (75% en 1985), lo que refleja que la educación es esencialmente pública.

En cuanto al número de docentes, el incremento también ha sido considerable: de 197.000 en 1985 a 429.090 en 2007. El incremento ha sido proporcionalmente mayor en los planteles privados.

Cuadro 11.2 Indicadores educativos.

Indicadores	1985	1997	2007
Número total de estudiantes	6.353.666	9.180.644	10.574.249
Oficial	4.778.550	6.723.843	8.178.411
No oficial	1.575.116	2.456.801	1.823.572
Número de docentes	196.726	355.926	429.090
Oficial	144.246	251.092	299.241
No oficial	52.481	104.834	129.849
Relación alumnos/docente	32,3	25,8	24,6
Oficial	33,1	26,8	27,3
No oficial	30,1	23,4	14,0
Cobertura primaria neta	61,6	82,9	86,8*
Cobertura secundaria neta	32,8	62,0	54,9**
Cobertura básica secundaria neta	•		n.a
Cobertura media neta			28,3*
Establecimientos educativos (Jornada)	39,777*	65.670	119.631
Oficial	32,162*	53.435	93.661
No oficial	7,615*	12.235	25.970
Indicadores de eficiencia			
% promoción	77,0	83,5	86%***
% repetición	13,7	10,0	4.9%***
% deserción	9,4	6,4	5.5%***

Fuente: Actualización de Iregui, Melo y Ramos (2006) con base de datos del DANE y del Ministerio de Educación Nacional.

* Datos a 2005.

** Datos a 2004.

*** Datos a junio de 2008 para el sector oficial.

En Colombia el gasto en primaria y secundaria lo realizan directamente los departamentos y los municipios, con recursos que les transfiere el Gobierno Central.

Por ello, la relación alumno/docente (que es un buen indicador de la calidad de la educación impartida) ha caído más rápidamente en el caso de los planteles privados que en los oficiales (de 30,1 alumnos por docente en 1985 a 14 en 2007 para los primeros y de 33,1 a 27,3 en los segundos).

Las tasas de cobertura neta (matriculados sobre la población en la edad correspondiente) mostraron un incremento importante desde 1985 hasta 1997. Pese a la tendencia al crecimiento, que refleja un aumento importante en el número de planteles, las tasas netas de cobertura en educación secundaria (especialmente del nivel medio) son aún bajas.

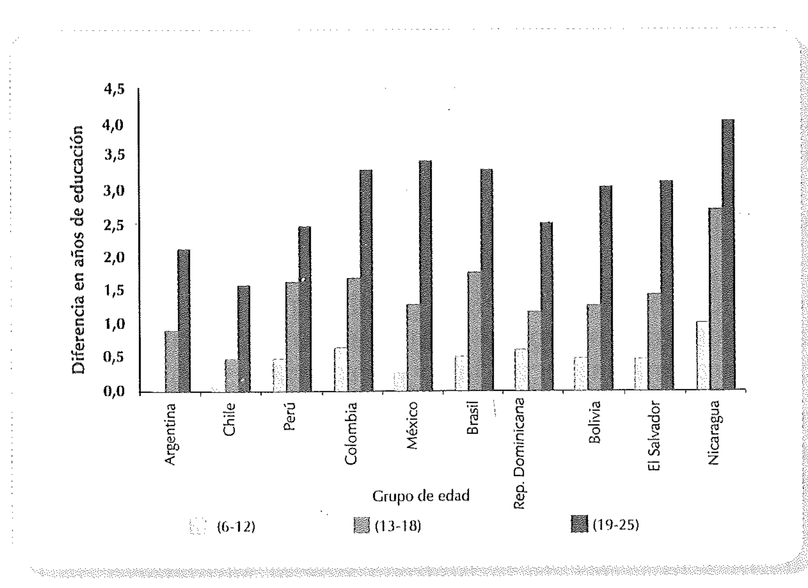
Por último, los indicadores de eficiencia en la educación sugieren que los porcentajes de repetición y deserción se han reducido desde los años ochenta, lo que constituye un resultado muy positivo.

Desde la perspectiva de equidad, la reducción de las brechas en cobertura que existen entre los diferentes grupos de la población se ha convertido en un objetivo explícito de la política educativa. Como se ve en el *Gráfico 11.3*, estas brechas son elevadas, aun en comparación con otros países de la región.

Como se aprecia, la diferencia de escolaridad promedio entre la población pobre y no pobre de 19 a 25 años es cercana a 3,5 años en Colombia, muy por encima de las diferencias observadas en países como Argentina, Chile e, incluso, Perú. Las diferencias en la escolaridad entre los pobres y no pobres más jóvenes (6 a 12 años) son cercanas a 0,6 años, lo cual es altamente preocupante, pues refleja que las políticas recientes no han logrado erradicar la inequidad en el acceso a la educación primaria, cosa que ya ocurrió en otros países.

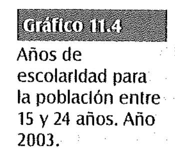
Gráfico 11.3

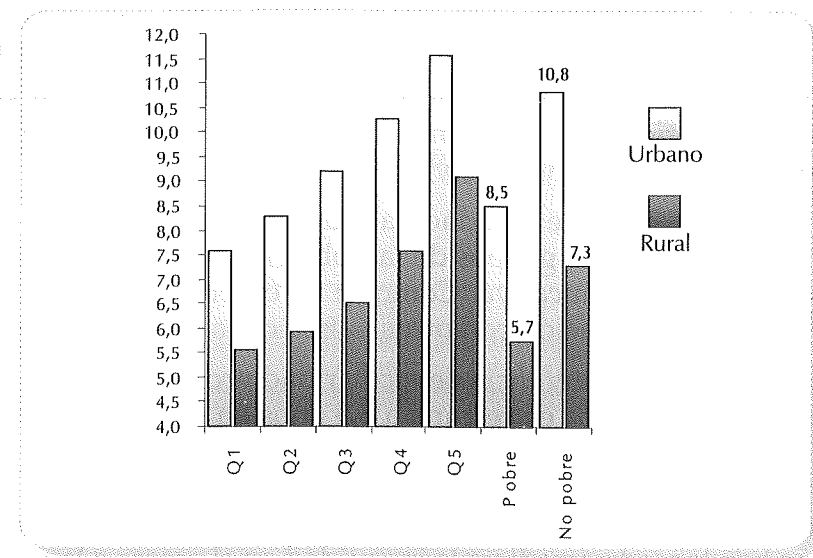
Diferencias en años de educación entre pobres y no pobres por grupos de edad.



Fuente: Banco Mundial (2006).

Los datos del *Gráfico 11.4* muestran los años de educación para el grupo de edad entre 15 y 24 años, medidos en 2003 y clasificados de acuerdo con el quintil de ingreso de los individuos. La información es reveladora, pues indica que existen grandes diferencias entre la población: un joven perteneciente al quintil 5 en las zonas urbanas ha acumulado más de 11,5 años de escolaridad, mientras que uno perteneciente al quintil 1 en las zonas rurales cuenta con apenas 5,5 años de educación.


Gráfico 11.4
Años de escolaridad para la población entre 15 y 24 años. Año 2003.



Fuente: MERPD, basado en Encuesta de Calidad de Vida.

11.3.2 ¿Cómo se financia la educación?

Dado que en el país más del 70% de la educación la provee directamente el Estado, la política educativa incluye aspectos tales como la fuente de los recursos, las responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de Gobierno, las metas en cobertura y calidad y el grado de focalización deseado.

De acuerdo con la Constitución de 1991, que convirtió la educación en un derecho de la persona y la clasificó como un servicio público que tiene una función social, el Estado colombiano destina un monto significativo de recursos para financiar programas de educación primaria, secundaria y terciaria.

El gasto en primaria y secundaria lo realizan directamente los departamentos y los municipios con recursos que les transfiere el Gobierno central, mientras que en el caso de la educación terciaria, éste traslada recursos directamente a las universidades públicas.

Como en el resto de América Latina, el sistema educativo colombiano ha estado fuertemente controlado a lo largo de la historia por el Ministerio de Educación Nacional. Las decisiones acerca de quién, cómo y qué se enseña estuvieron por

muchos años distantes de las comunidades locales, en contra de la innovación, la calidad educativa y la rendición de cuentas.

Por ello, desde hace varias décadas se ha avanzado en un proceso de descentralización educativa con resultados favorables, aunque es necesario advertir que todavía las autoridades locales tienen poco margen de maniobra en la asignación de recursos provenientes del Gobierno Central.

Pese a esto, algunos municipios –como Bogotá– han introducido innovaciones educativas de importancia. Este caso es el de, por ejemplo, las alianzas público-privadas para la administración de escuelas (*ver Recuadro 11.1*).

La Ley 60 de 1993 estableció una distribución de las transferencias fiscales con base en los costos históricos de la planta educativa vigente en ese año, lo que generó una asignación de recursos que no se ajustó a las necesidades de la población. La Ley 715 de 2001 rompió con este criterio y estableció una distribución de las transferencias basadas en el número de estudiantes atendidos, y no en el gasto histórico de nómina de las entidades educativas, lo que se conoce como el *principio de capitación*.

En todo caso, el gasto en educación se ha canalizado especialmente en el rubro de funcionamiento; es decir, en el pago de docentes y personal administrativo, desplazando recursos a favor de la calidad, entre otros, la inversión en textos, laboratorios y bibliotecas. En parte, esto es resultado de las reglas de juego que determinan la asignación de recursos en el sector, las cuales son rígidas e impuestas desde el centro, lo que deja poco espacio para los administradores de los centros educativos.

Cuadro 11.3
Magnitud de los subsidios netos en Colombia, año 2003.

Participación en:	PIB	Ingresos del hogar	Total
Educación	**3,42**	**4,57**	**32,01**
Primaria	1,46	1,96	13,70
Secundaria	1,13	1,51	10,61
Superior	0,82	1,10	7,70
Salud	**1,94**	**2,59**	**18,16**
Régimen subsidiado	0,92	1,23	8,63
Subsidios a hospitales	1,02	1,36	9,53
Régimen contributivo	0,24	0,32	2,21
Pensiones	3,47	4,63	32,43
Servicios públicos	**0,53**	**0,71**	**5,01**
Acueducto y servicios	0,17	0,23	1,61
Energía	0,24	0,32	2,25
Gas	0,01	0,01	0,10
Telefonía	0,11	0,15	1,04
Atención a menores de 7 años	**0,40**	**0,54**	**3,79**
ICBF	0,16	0,22	1,53
Otros	0,24	0,32	2,26
Alimentación escolar	**0,28**	**0,37**	**2,62**
Subsidio familiar	**0,20**	**0,26**	**1,85**
Capacitación	**0,19**	**0,26**	**1,81**
Vivienda	**0,01**	**0,02**	**0,12**
Total	**10,45**	**13,96**	**100,00**

Fuente: Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Trabajo de Francisco Lasso.

Recuadro 11.1

Innovaciones en la organización de la educación

La organización de los servicios educativos formales cambia poco de país a país. Los sistemas públicos están basados en la utilización de impuestos para la contratación de maestros y la administración de escuelas que, por lo general, son gratuitas. El Ministerio de Educación regula los deberes y derechos de los maestros y directores, les proporciona instrumentos para su trabajo y supervisa el cumplimiento de las normas.

Por otra parte, existe un sector educativo privado al que recurren las familias que desean imprimir un tono particular a la educación de sus hijos –ciertos valores religiosos, por ejemplo–, o porque consideran que la educación pública no está disponible o, cuando lo está, no tiene la calidad mínima aceptable.

En los últimos años, sin embargo, han surgido otras opciones intermedias como alternativas al modelo bipolar que imperó en América Latina hasta hace poco. Este caso es el de las alianzas público-privadas, que pueden ilustrarse con algunos ejemplos en los que Colombia ha estado en la vanguardia.

El primer ejemplo son los programas de subsidios públicos otorgados en la forma de *vouchers* que les permiten a los estudiantes escoger la escuela de su preferencia. Este modelo, iniciado por Chile a mediados de los años ochenta, fue adoptado efímeramente en Colombia a comienzos de los años noventa. Su virtud es que puede estimular el crecimiento de la oferta educativa por parte del sector privado. Bajo este modelo los estudiantes beneficiarios cuentan con financiación, lo que les permite escoger el plantel educativo que deseen. Esto genera competencia entre los establecimientos educativos, lo que mejora su calidad.

El segundo modelo está basado en la operación de escuelas públicas por proveedores privados, del cual el mejor ejemplo son las escuelas en concesión de Bogotá. En este caso el sector público construye los locales escolares necesarios para la expansión de la matrícula, pero invita a oferentes privados a proponer esquemas de administración de las escuelas, a cambio de un subsidio por estudiante. Bajo un modelo más avanzado, los concesionarios privados construyen directamente la infraestructura educativa.

El ente privado –generalmente una escuela o red de escuelas privadas– se compromete a alcanzar ciertos resultados en términos de matrícula y aprendizaje en un período de tiempo definido. De acuerdo con las evaluaciones recientes, este esquema ha tenido un impacto positivo sobre la equidad y la calidad de la educación en el caso de Bogotá.

Fuente: Navarro (2006) y Barrera (2005).

Como se aprecia en el *Cuadro 11.3*, el gasto público social representó en 2003 el 10,45% del PIB, lo que a su vez equivalió a cerca de 14% del ingreso de los hogares.

Por su parte, el gasto social en educación corresponde aproximadamente a un tercio del gasto social (3,4% del PIB).

Del total del gasto en educación, la educación primaria recibe un 43%, la secundaria 33% y la terciaria 24%.

En cuanto a la focalización, el *Cuadro 11.4* muestra la proporción del gasto social que le corresponde a cada quintil de ingreso en cada sector. Esto permite ver quiénes son los que verdaderamente reciben los beneficios de este tipo de gasto.

En general, los subsidios están dirigidos hacia los quintiles más altos de ingresos, lo cual es consistente con los niveles de desigualdad explicados en el capítulo anterior. Como se aprecia, los individuos más pobres de la población (quintiles 1 y 2) reciben la mayor parte del gasto en educación primaria y secundaria, pero lo contrario ocurre con el gasto en educación terciaria que se encuentra concentrado en los dos quintiles de ingresos más altos. Este problema tiene principalmente dos causas:

Primero, los individuos que terminan la educación secundaria no son los más pobres.

Segundo, la población de menores recursos tiene una mayor presión para ingresar al mercado laboral en caso de terminar secundaria.

Cuadro 11.4

Focalización de los subsidios netos según quintil de ingreso, año 2003.

Sectores / Quintil	1	2	3	4	5
Educación	**24,2**	**22,8**	**19,8**	**18,8**	**14,4**
Primaria	36,5	28,0	19,0	12,4	4,1
Secundaria	23,9	26,8	22,9	18,6	7,8
Superior	2,5	8,2	17,0	30,6	41,6
Salud	**34,1**	**28,9**	**19,3**	**12,3**	**5,5**
Régimen subsidiado	40,,9	31,5	16,2	8,3	3,1
Subsidios de oferta	27,8	26,5	22,1	15,9	7,7
Régimen contributivo	**18,0**	**50,3**	**90,6**	**121,0**	**-179,9**
Pensiones	**0,3**	**2,0**	**4,8**	**13,2**	**79,8**
Servicios públicos	**14,5**	**20,7**	**28,5**	**33,,9**	**2,5**
Acueducto	14,8	23,7	33,0	41,4	-12,8
Energía	16,2	20,4	24,6	27,1	11,7
Gas	14,9	26,3	37,5	33,3	-11,9
Telefonía	10,2	16,2	29,0	36,9	7,6
Atención menor 7 años	**32,7**	**28,8**	**21,1**	**13,7**	**3,7**
ICBF	35,8	27,9	18,4	14,9	3,0
Otros	30,7	29,4	22,8	12,8	4,3
Alimentación escolar	**36,8**	**28,6**	**19,4**	**12,2**	**3,0**
Subsidios familiares	**1,2**	**13,9**	**19,0**	**30,7**	**35,2**
Capacitación	**8,9**	**9,9**	**16,9**	**33,6**	**30,7**
Vivienda	**15,7**	**17,3**	**16,5**	**26,9**	**23,7**
Total	**17,5**	**17,6**	**16,8**	**19.0**	**29.1**

Fuente: Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Trabajo de Francisco Lasso.

Con todo, la educación pública, cumple una función eminentemente redistributiva. Sin embargo, en la actualidad, los principales retos del sistema educativo son aumentar y mejorar la cobertura en preescolar, secundaria y terciaria. Existe un problema particularmente grave de deserción escolar, que afecta a cerca del 20% de los jóvenes en secundaria, en especial entre los 13 y los 15 años.

El gasto en pensiones, servicios públicos, subsidio familiar, capacitación y vivienda también está concentrado en los individuos de mayores ingresos. En particular, el quintil más alto de ingresos recibe cerca del 80% del gasto social destinado a pensiones, mientras que al quintil 1 tan solo le corresponde el 0,3%. Para el caso de los servicios públicos y vivienda, la proporción del gasto recibida por el cuarto quintil es dos veces la recibida por el quintil más pobre. No obstante, en estás áreas del gasto el quintil más alto recibe un subsidio muy pequeño, y en ocasiones, negativo. Esto se debe a que los individuos con los mayores ingresos pagan una tarifa superior al costo del servicio, con el objetivo de asegurar la provisión para los quintiles más pobres.

11.4 SALUD

El mercado de la salud presenta innumerables fallas las cuales pueden generar grandes problemas de eficiencia y equidad. Por ello se justifica la participación del Estado.

En pocas áreas de la vida de las personas se justifica tanto el papel del Estado como en el campo de la salud. Se trata de un sector en el que el mercado presenta innumerables fallas que, de no ser corregidas, pueden generar grandes problemas de eficiencia y equidad.

Para ilustrar algunos de estos problemas vale la pena comenzar mencionando que en este sector existe, por lo general, poca competencia entre los proveedores:

La razón es que el número de hospitales y clínicas es limitado, sobre todo en las ciudades pequeñas. Por tanto, en la práctica, una persona tiene pocas posibilidades de elegir quién le presta el servicio médico, especialmente en condiciones de urgencia. Por ello, el Estado debe regular la calidad de los servicios y las tarifas que cobran quienes ofrecen esta clase de atención.

De otra parte, los servicios médicos son bastante heterogéneos, lo que dificulta las comparaciones de precio y calidad por parte de los consumidores y obstaculiza la transmisión de la información.

Otra falla de mercado es la relacionada con la existencia de enfermedades que generan externalidades negativas, en particular, las contagiosas, lo cual hace necesario vacunas obligatorias y eso justifica la intervención pública en cuestiones de regulación y provisión.

Adicionalmente, la función *distributiva* del Estado constituye otro argumento a favor de su intervención, ya que existe un consenso general, en cuanto a que el acceso a la asistencia médica no debe ser excluyente, ni depender exclusivamente

de la riqueza o de la renta de las personas. En últimas, la salud hace parte del capital humano de una persona, por lo cual la equidad en su provisión favorece la igualdad de oportunidades.

Como se aprecia, las razones que justifican el papel del Estado en la provisión, financiación y regulación de los servicios de salud son múltiples y variadas. Por ello, no es sorprendente que las políticas públicas sean determinantes de los niveles de salud de la población, prácticamente en la totalidad de los países del globo.

11.4.1 Estructura del sector

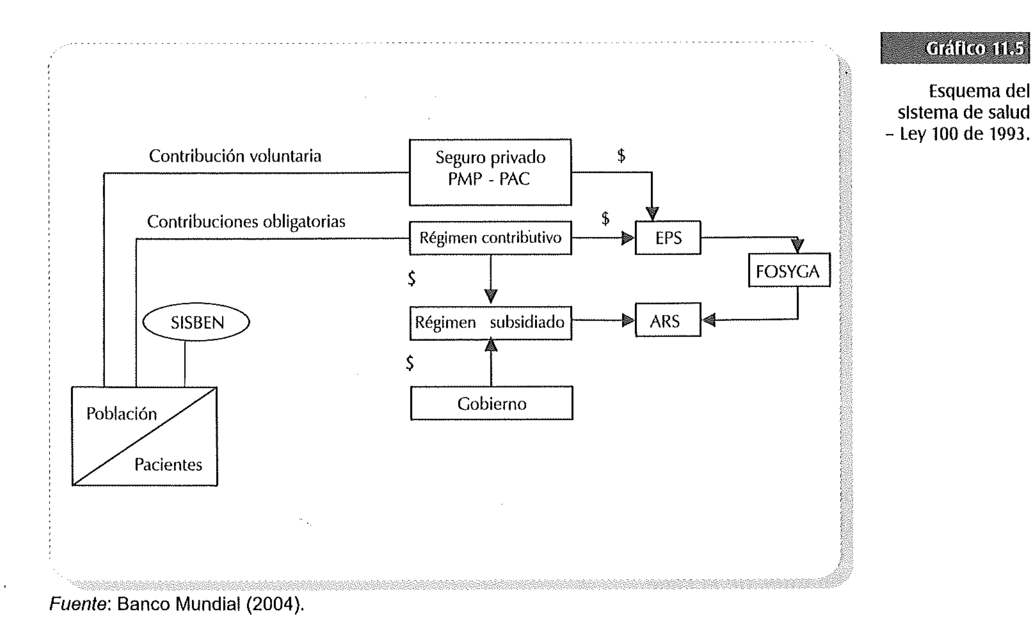
Hasta hace apenas una década muy pocos colombianos contaban con algún tipo de seguro de salud:

- El aseguramiento público para la atención médica cubría solo el 15% de la población y estaba conformado básicamente por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) para los empleados del sector privado y por la Caja Nacional de Previsión, que cubría a los empleados públicos.
- Otro 15% de la población contaba con algún aseguramiento privado o contrataba directamente los servicios con clínicas y hospitales privados.
- El restante 70% dependía de unos pocos hospitales públicos bajo grandes limitaciones operativas.

Con el fin de mejorar esta lamentable situación y garantizar el aseguramiento universal de la población, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud que incluye dos regímenes: contributivo y subsidiado (*Gráfico 11.5*).

Gráfico 11.5

Esquema del sistema de salud - Ley 100 de 1993.



Fuente: Banco Mundial (2004).

Según cifras oficiales del 2007, los beneficiarios por el régimen subsidiado ascienden a 15.891.800 personas, mientras 16.418.600 hacen parte del contributivo.

El régimen contributivo está conformado por los trabajadores que cotizan o contribuyen al sistema de seguridad social en salud. Como vimos en el capítulo laboral, se financia con un aporte mensual equivalente al 12,5% de los ingresos laborales (8,5% pagados por el empleador y 4% por el trabajador).

Los trabajadores por cuenta propia o por contratos de prestación de servicios pagan la totalidad del aporte. Cada contribuyente elige la Empresa Promotora de Salud (EPS) a la que quiere afiliarse, la cual contrata o crea Instituciones Prestadoras del Servicio (IPS) para que atiendan al afiliado y a su familia.

Las EPS son las responsables de recaudar las contribuciones que se consignan en el Fondo de Solidaridad y de Garantía (FOSYGA).

Por otro lado, **el régimen subsidiado** es un sistema creado para financiar la atención en salud de las personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares, que no tienen capacidad de cotizar al régimen contributivo. Las entidades encargadas de brindar el seguro de salud a esta población se denominan Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS).

Cada empleado tiene derecho a recibir de la EPS el 66% de su salario cuando se encuentra incapacitado por una enfermedad general (no asociada a su trabajo) y el 100% en caso de maternidad. Si la enfermedad sobrepasa los seis meses, se puede declarar incapacidad permanente y el salario pasa a ser responsabilidad del fondo de pensiones correspondiente.

El sistema de seguridad social en salud busca ofrecer un seguro mínimo común a todos sus afiliados. La cobertura del sistema está determinada por el Plan Obligatorio de Salud (POS), un instrumento de política pública, que determina cuáles son los servicios y bienes básicos a los que tiene derecho todo afiliado.

El encargado de establecer qué bienes y servicios de salud deben ser incluidos en el POS es el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), que realiza esta función de acuerdo con las restricciones financieras existentes.

En la actualidad, el POS para los afiliados al régimen contributivo cubre la atención inicial de urgencias, las consultas médicas generales y de especialistas, la atención integral al ciclo maternal y los menores de un año, las pruebas de laboratorio, odontología básica y aproximadamente 640 medicamentos.

Adicionalmente, aquellos afiliados al régimen contributivo que hayan cotizado durante por lo menos cincuenta semanas tienen derecho a servicios de hospitalización y cirugía. El sistema también cubre los tratamientos de enfermedades de alto costo como SIDA, cáncer o insuficiencia renal crónica si el afiliado ha cotizado por lo menos durante cien semanas.

Existen algunas excepciones de afiliación al régimen subsidiado sin clasificación SISBEN, como es el caso de los niños abandonados o los habitantes de la calle.

Los afiliados al régimen subsidiado tienen derecho al POSS, con una cobertura menor. Por ejemplo, el POS de este régimen no cubre muchos servicios de hospitalización y cirugía. En los casos en que los servicios requeridos no estén cubiertos por éste, las personas tienen la opción de utilizar la red hospitalaria pública. Los detalles acerca de las diferentes entidades del sector se explican en el *Recuadro 11.2*.

Del total de afiliados al régimen subsidiado, 16.513.662 pertenecen a los niveles 1 y 2 del SISBEN y 2.067.748 al nivel 3, que recibe subsidios parciales.

La afiliación de personas al régimen subsidiado se realiza por medio de las alcaldías, que verifican el nivel socioeconómico del individuo a través del SISBEN, sistema de información que permite el ordenamiento de personas y familias de acuerdo con su nivel de vida.

Además de servir como instrumento para la selección de beneficiarios de los subsidios de gasto social en salud, el SISBEN se utiliza para la focalización de diversos programas sociales en las áreas de educación, vivienda, pensiones asistenciales y apoyo a la niñez, entre otros (*ver Recuadro 11.3*).

El problema pendiente en salud es que 11,6 millones de personas (el equivalente a un poco mas de los habitantes de la ciudad de Bogotá) no están afiliadas a ningún régimen.

Recuadro 11.2

PAPEL DE LAS DIFERENTES ENTIDADES EN EL SECTOR DE LA SALUD

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) son los organismos responsables del registro de los afiliados del Régimen Contributivo. Su función básica es garantizar la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados y girar la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el valor de las Unidades de Pago por Capitalización (UPC) al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) son los hospitales, clínicas, centros de salud, consultorios y laboratorios (que se agrupan en entidades de primero, segundo y tercer niveles de complejidad en atención). Las IPS efectúan contratos con las EPS para prestar su servicio a los pacientes dentro de las redes de atención de cada aseguradora.

Las Administradores del Régimen Subsidiado (ARS) se encargan de garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), el cual es financiado por el Estado y por un punto porcentual de los aportes mensuales que los trabajadores hacen a la salud dentro del régimen contributivo. A mediados de 2006, existían 41 ARS en el país.

Las ARS no recaudan cotizaciones. Para recibir el pago por sus afiliados deben hacer contratos con las autoridades locales (alcaldías).

Plan de Atención Básica (PAB)

El PAB reúne un conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos encaminados a la promoción de la salud,

prevención de enfermedades, vigilancia en salud pública y control de factores de riesgos dirigidos a la colectividad como, por ejemplo, problemas de salud generados por el medio ambiente.

Todos los colombianos tienen el derecho a beneficiarse de las actividades del PAB, de manera gratuita.

Vigilancia y control

La Superintendencia Nacional de Salud es la encargada de verificar que los distintos organismos del sector, tanto EPS como IPS y ARS, cumplan con los estándares de calidad mínimos exigidos por el Estado.

El papel del FOSYGA

El Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) está adscrito al Ministerio de la Protección Social y se maneja a través de encargo fiduciario.

Está compuesto por cuatro subcuentas: (i) compensación que se financia con recursos de la cotización de los afiliados al régimen contributivo; (ii) promoción de la salud que se financia con un porcentaje de los recursos de la cotización de los afiliados al régimen contributivo y que destina los recursos a actividades de educación, información y fomento de la salud y prevención, (iii) eventos catastróficos y accidentes de tránsito, que se financian con un porcentaje del pago de la prima del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, así como la atención en salud a las víctimas de accidentes de tránsito, acciones terroristas o catástrofes naturales y (iv) Solidaridad, que cofinancia, con las entidades territoriales, la afiliación al régimen subsidiado de la población de bajos recursos.

Fuente: Diario *El Tiempo*, 9 de julio de 2006.

Recuadro 11.3

Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)

La Constitución Nacional de 1991 no solo incrementó y protegió de manera considerable el gasto público social, sino que estableció la necesidad de focalizarlo o dirigirlo a la población más pobre y vulnerable. Por medio del Artículo 30 de la Ley 60 de 1993 (revisado posteriormente en el Artículo 94 de la Ley 715 de 2001) se fijaron los criterios generales para identificar y seleccionar los potenciales beneficiarios de programas sociales.

El SISBEN es una herramienta que permite medir las condiciones socioeconómicas de los hogares no colectivos por medio de encuestas a partir de las cuales se construye un indicador resumen de calidad de vida, llamado el índice SISBEN. Ante todo, se busca evaluar las condiciones permanentes de calidad de vida que, como vimos en el capítulo anterior, están relacionadas con la educación de los miembros del hogar, los materiales de construcción de la vivienda y el acceso a los servicios públicos, entre otros.

El empleo y los ingresos del hogar no son los aspectos determinantes de la clasificación bajo el índice SISBEN.

Los individuos con menor calidad de vida y mayor pobreza se clasifican en los niveles 1 y 2, lo que los hace elegibles para recibir los programas sociales del Estado.

En la práctica, el SISBEN tiene grandes problemas. En primer lugar, cerca del 15% de la población pobre no ha sido incorporada como tal en este sistema. Entretanto, aproximadamente el 25% de los clasificados como pobres, en realidad no lo son. Como se dice coloquialmente, ¡no están todos los que son, ni son todos los que están!

Además, dado que la herramienta es manejada en el ámbito municipal y distrital, lo que convierte a los alcaldes en los principales responsables, existen problemas de duplicidad en las bases debido a la migración de las personas y a la ausencia de controles de calidad en el nivel central. Las filtraciones de carácter político y la posibilidad de manipulación por parte de los encargados de la aplicación son también una queja constante de la ciudadanía.

Estos problemas dan origen a la entrega de subsidios a población no pobre. Con el fin de dar solución a esto, el Gobierno lanzó en el año 2006 un nuevo SISBEN con el cual se espera encuestar a cerca de ocho millones de hogares en donde se concentra la población pobre, para ajustar la clasificación actual.

El término "sisbenizado" se utiliza para referirse a las personas que han sido encuestadas e incluidas en la base del SISBEN, pero no implica que automáticamente sean beneficiarias de algún tipo de ayuda estatal. Para ello, tienen que afiliarse a los diferentes programas.

En el caso de la salud, son potenciales beneficiarios del régimen subsidiado las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN. Un individuo solo se considera afiliado al Régimen Subsidiado en Salud a partir del momento en que se inscribe a una ARS y ésta lo relaciona como tal y le hace entrega del respectivo carné (el carné de SISBEN, que certifica el nivel de clasificación de la persona, no es equivalente al documento de afiliación que expide la ARS).

El SISBEN no solo se emplea para seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud. También se utiliza para identificar a la población potencialmente beneficiaria de los diferentes subsidios de los programas sociales del Estado, tal y como se relaciona en el siguiente cuadro:

Programa	Entidad ejecutora	Beneficiarios
Régimen Subsidiado en Salud	Ministerio de la Protección Social	Población en niveles SISBEN 1 y 2
Red Hospitalaria	Entidades territoriales Entidades territoriales	Población en niveles SISBEN 1, 2 y 3, a través de un copago de 5, 10 y 30%, respectivamente
Jóvenes en Acción	SENA	Jóvenes entre 18 y 25 años, desempleados en niveles SISBEN 1 y 2
Familias en Acción	Presidencia de la República - Acción social	Hogares en nivel SISBEN 1
Subsidio al desempleo	Ministerio de la Protección Social	Jefes de hogar desempleados en niveles SISBEN 1 y 2
Apoyo directo al empleo	Ministerio de la Protección Social	Desempleados en niveles SISBEN 1 y 2
Desayunos Infantiles	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	Niños menores de seis años en niveles SISBEN 1
Protección al Adulto Mayor	Ministerio de la Protección Social - Consorcio Prosperar	Mayores de 60 años en niveles SISBEN 1 y 2
Complementación Alimentaría "Juan Luis Londoño de la Cuesta"	Entidades territoriales ICBF	Mayores de 60 años, en niveles SISBEN 1 y 2
Subsidio de Vivienda Urbano	Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Niveles 1 y 2 del SISBEN
Vivienda Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Banco Agrario	Familias rurales en niveles SISBEN 1 y 2
Jóvenes Rurales	SENA	Desempleados, edades entre 16 y 25 años en niveles SISBEN 1 y 2

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

11.4.2 ¿Cómo se financia la salud?

Los recursos de financiamiento del sistema de salud provienen de los tres niveles de Gobierno (nacional, departamental y municipal).

- En el nivel central, el FOSYGA juega un papel muy importante, ya que controla el financiamiento y la administración del régimen tanto contributivo como subsidiado.
- En el ámbito departamental, los hospitales públicos reciben recursos provenientes de una parte del sistema general de participaciones, y un porcentaje de las utilidades de los monopolios de loterías y juegos de azar manejados por la Nación.
- En el plano municipal, el régimen de salud subsidiado se financia por medio de las transferencias provenientes de la Nación. Estos recursos se complementan con un punto porcentual del aporte que realizan los afiliados del régimen contributivo, lo cual constituye un mecanismo de solidaridad entre regímenes.

De hecho, el esquema colombiano de seguridad social en salud tiene un componente redistributivo debido, precisamente, a que 8,3% del aporte al régimen contributivo se destina a financiar el régimen subsidiado. Además, la contribución es independiente del riesgo en salud y de la edad del individuo.

Estos recursos se complementan con los aportes que directamente hace el Estado para la afiliación de la población pobre, que son cercanos a 1% del PIB. El Gobierno también subsidia la mayoría de hospitales públicos, en lo que gasta un monto similar.

Los datos del *Cuadro 11.3* muestran que el gasto público en salud ascendió a 1,9% del PIB en 2003, dividido en partes iguales entre el régimen subsidiado y los subsidios a los hospitales públicos. Este gasto, que representa cerca de 18% del gasto público social, está relativamente bien focalizado.

En efecto, como se aprecia en el *Cuadro 11.4*, los quintiles 1 a 3 reciben más del 82% del gasto total. No obstante, la mayor focalización corresponde al régimen subsidiado, por encima del apoyo a los hospitales públicos. Por su parte, el régimen contributivo es una excelente herramienta de solidaridad, pues redistribuye recursos hacia los grupos más pobres de la población.

11.4.3 Resultados

La reforma de 1993 ha permitido importantes avances, respecto a la afiliación de la población, la cual pasó de 24% en 1993 a 73,6% en 2007, en buena parte como resultado de la mayor cobertura del régimen subsidiado (*Gráfico 11.6*).

El crecimiento de la cobertura ha sido particularmente alto en las zonas rurales (de 7% en 1993 a 52% en 2003), así como en el quintil de ingresos más bajos (de 9% en 1992 a cerca de 70% en 2007).

Por su parte, en 1992 el 57% del gasto total en salud era un gasto individual o de bolsillo y, por tanto, inequitativo. Actualmente, la situación se ha revertido: el 78% del gasto en salud es de seguridad social, el cual opera bajo el principio de la solidaridad, y solo el 22% es gasto individual o de bolsillo.

Adicionalmente, según la Encuesta Nacional de Hogares de 1992, el costo de los servicios fue el principal motivo por el cual las personas en los quintiles de ingresos más bajos reportaron no recibir atención en salud (56% de este grupo).

Al comparar estos datos con las respuestas a esta pregunta en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, se observa que el porcentaje de personas que no recibieron atención por falta de dinero disminuyó, independientemente del nivel de ingreso.

Estos resultados sugieren que el aseguramiento, incluso poco tiempo después de la implementación de la Ley 100, ha contribuido a reducir las barreras de acceso de tipo monetario.

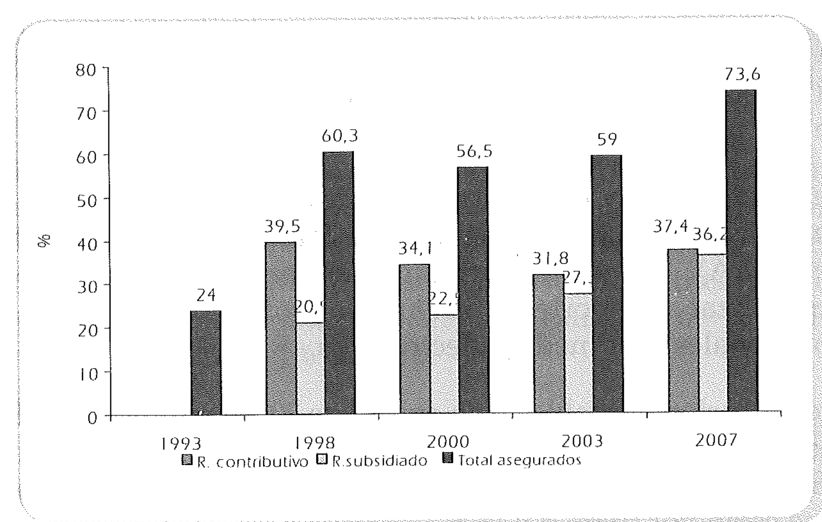


Gráfico 11.6 Número de asegurados según régimen (% de la población total, datos encuestas).

Fuente: Ministerio de la Protección Social y Encuesta Nacional de Salud (2007).

El principal reto del sistema de salud es lograr la cobertura universal. Esto implica aumentar la cobertura del régimen subsidiado y reducir la evasión en el régimen contributivo. También es necesario buscar esquemas que resuelvan la situación de grupos intermedios que no hacen parte de ninguno de los dos regímenes.

Pese a sus logros, el principal reto del sistema de salud es lograr la cobertura universal. Esto implica resolver los problemas asociados con el grupo de la población –como los informales– que no hacen parte de ninguno de los dos regímenes. Una alternativa que se debe explorar es la incorporación de los trabajadores independientes al régimen contributivo, con subsidios parciales a la cotización. Esto va de la mano de la reducción de la evasión y elusión de los aportes.

Otro problema es el relacionado con los límites a los servicios cubiertos por el POS. Con frecuencia, las decisiones judiciales exigen servicios adicionales sin un adecuado análisis del impacto sobre la viabilidad financiera del sistema y, por tanto, sobre la salud de la población.

También es frecuente que por la vía judicial se eliminen los períodos mínimos de cotización, lo que obliga a las EPS a prestar el servicio, así el afiliado no haya cotizado las semanas mínimas requeridas, lo cual incentiva la evasión.

Para afrontar los problemas del sistema de salud, la legislación colombiana ha introducido varios cambios en los últimos años. Éstos son:

- A principios de 2007 fue aprobada una reforma a la Ley 100 de 1993, por medio de la cual la cotización en salud por parte de los empleadores se incrementó de 8 a 8.5%. Por otro lado, la reforma limitó la integración vertical de las EPS, impidiendo que dichas entidades contraten más del 30% de sus servicios con su propia red de clínicas y hospitales. Además, se transformaron la vigilancia y el control del sistema, creando la Comisión Reguladora de Salud y fortaleciendo el papel de la Superintendencia de Salud.
- Con el objetivo de incrementar las cotizaciones a seguridad social, el Ministerio de la Protección Social ha implementado la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Éste es un formato que permite a todas las empresas y particulares realizar sus aportes al Sistema de Protección Social (salud, pensión, riesgos profesionales) por medios electrónicos.
- La Corte Constitucional estableció en agosto de 2008 la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. Además, exigió que las EPS cuenten con comités competentes para la aprobación o negación de servicios que estén por fuera del POS.

11.5 EL SISTEMA DE PENSIONES

11.5.1 Antecedentes

Los trabajadores del sector público nacional fueron los primeros en acceder a un sistema de pensiones por medio de la creación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en 1946[2]. Por intermedio de esta entidad y de muchas otras que surgieron en las diferentes ramas y niveles de Gobierno, los trabajadores pudieron pensionarse sin haber realizado ningún aporte y sin que las entidades hubieran constituido reservas para atender dichos pagos[3].

En 1967, para cerrar la brecha entre los beneficios laborales de los empleados públicos y los privados, se creó el Instituto del Seguro Social (ISS) bajo el modelo conocido como de *reparto simple, prima media* o *prestación definida*. Bajo este sistema, los trabajadores activos aportan a una bolsa común de donde se pagan las mesadas de los pensionados.

Aunque la solvencia financiera del sistema es un asunto complejo que depende de muchos parámetros (*ver Recuadro 11.4*), se puede decir que es más sólido en la medida en que el crecimiento de la población afiliada y la tasa de cotización (que determina el aporte mensual por trabajador) sean más altos y menor sea el número de jubilados. Los aportes deben cubrir las pensiones de quienes están en la cúspide de la pirámide poblacional y, además, generar un excedente o ahorro que conforma las reservas del sistema.

Mientras mayor sea la proporción entre el número de afiliados que aporta y el número de pensionados, mayor será la capacidad de ahorro del sistema. No obstante, cuando la población envejece, el sistema se vuelve muy oneroso para los trabajadores activos que deben aportar más.

Las reservas para el pago de pensiones crecieron rápidamente durante los primeros diez años del sistema (1967-1977), para luego estabilizarse, e incluso caer entre 1983 y 1985. En 1993, cuando se reformó el sistema, el Seguro Social contaba con 3,4 millones de trabajadores que realizaban aportes, mientras tenía a su cargo solo 265.000 pensionados cuyas mesadas anuales equivalían a 0,6% del PIB y sus reservas eran ligeramente superiores a 1% del PIB.

2 Desde el siglo XIX existía un sistema de pensiones para algunos miembros de la fuerza pública, aunque el beneficio que se otorgaba era muy reducido.

3 Los trabajadores del sector privado tenían beneficios pensionales a cargo directamente de las empresas que los contrataban.

Recuadro 11.4

VARIABLES O PARÁMETROS CENTRALES DEL SISTEMA DE PENSIONES

Tasa de cotización: porcentaje que se retiene del salario del empleado para que sea aportado al sistema de seguridad social. Por ley, una parte de este impuesto es cubierta por el empleador (75%) y el resto es pagado por el empleado (25%).

El sistema del Seguro Social se inauguró con una tasa de cotización igual a 4,5% del salario y durante 26 años fue igual o menor a 6,5%, lo que impidió una adecuada acumulación de reservas para el pago de pensiones.

La tasa de cotización aumentó de 6,5% en 1993 a 15,5% en 2005; sin embargo, para los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos la cotización es de 16,5% y para aquellos que devengan más de veinte salarios el aporte es de 17,5%.

Ingreso base de cotización: salario sobre el cual el cotizante calcula su aporte mensual al sistema de pensiones. La tasa de cotización se aplica sobre el ingreso base de cotización y el monto resultante es el valor de dicho aporte.

Semanas de cotización y edad de jubilación: en el régimen de prima media, el derecho a pensionarse se obtiene una vez que el trabajador haya cumplido un doble requisito de tiempo de cotización y edad.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, era necesario cotizar durante por lo menos 1.000 semanas. Sin embargo, con la reforma de 2003, este tiempo mínimo de cotización está aumentando gradualmente, a razón de 25 semanas al año hasta llegar a 1.300 semanas en 2015.

Algo similar está ocurriendo con la edad mínima de jubilación. En la actualidad, este parámetro es 60 años para hombres y 55 años para mujeres. La edad aumentará a 62 para los hombres y 57 años para las mujeres, a partir del 2014, tal como se estableció en la reforma de 1993.

Ingreso base de liquidación y tasa de reemplazo: el monto de la pensión es igual a la tasa de reemplazo multiplicada por el ingreso base de liquidación. El ingreso base de liquidación se calcula como un promedio de los ingresos base de cotización, en pesos constantes, de algún período de referencia de la historia laboral del trabajador.

Hasta antes de la reforma de 2003, la tasa de reemplazo dependía del tiempo durante el cual la persona había cotizado al sistema y del salario de los últimos años o del último año, dependiendo de la regla de liquidación de la pensión. Desde la reforma, la tasa es función del ingreso base de liquidación.

Entre mayor sean el ingreso y el tiempo de duración en el sistema, mayor es la tasa de reemplazo[4].

4 Por esta razón, las tasas de reemplazo oscilan entre el 55% y el 80%, dependiendo de las semanas de cotización.

La Ley 100 de 1993 cambió de manera radical el funcionamiento de la seguridad social colombiana. A principios de los años noventa, el sector público comenzó a sentir la carga fiscal, producto de la falta de sostenibilidad financiera de las cajas y los fondos públicos, a tal punto que la reforma prohibió el ingreso de nuevos afiliados a estas entidades. Muchas de ellas se liquidaron y la principal función de las que sobreviven es pagar –con cargo al presupuesto nacional– las pensiones de sus antiguos afiliados.

A principios de los años noventa, el sector público comenzó a sentir la carga fiscal, producto de la falta de sostenibilidad financiera de las cajas y los fondos públicos, a tal punto que la reforma prohibió el ingreso de nuevos afiliados a estas entidades. Muchas de ellas se liquidaron y la principal función de las que sobreviven es pagar –con cargo al presupuesto nacional– las pensiones de sus antiguos afiliados. Con el objetivo de darle viabilidad financiera al sistema, la Ley 100 de 1993 cambió de manera radical el funcionamiento de la seguridad social colombiana.

La reforma de 1993 introdujo un sistema dual en el cual compiten el régimen de prestación definida y el régimen de *ahorro o capitalización individual*, también conocido como *contribución definida*. Bajo este último esquema, las contribuciones de cada trabajador se dirigen a una cuenta individual en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). La AFP invierte estos recursos y debe garantizar un rendimiento mínimo real sobre los saldos ahorrados.

Régimen de prima media, reparto simple o prestación definida (en inglés *Pay-as-you-go*)	Régimen de pensiones Coexisten dos sistemas:	Régimen de ahorro o capitalización individual, también conocido como contribución definida.

En este sistema, la persona puede jubilarse en el momento que desee, con la condición de que los recursos que haya acumulado en su cuenta individual le permitan generar una renta, vitalicia o parcial, de por lo menos 110% de un salario mínimo mensual. Esto quiere decir que el monto de la pensión es función directa del capital acumulado y de los rendimientos financieros que haya obtenido el fondo.

Se denomina de contribución definida porque el trabajador conoce con exactitud cuánto aporta pero no cuánto recibirá como beneficio, por oposición al sistema de prima media o reparto simple, que es un sistema de prestación definida, porque independientemente de los aportes, el trabajador tiene asegurados unos beneficios.

Desde 2003, el tiempo mínimo de permanencia en el ISS o en una AFP es de cinco años y no se permite el traslado entre instituciones cuando la persona está a diez años o menos de cumplir la edad mínima para obtener una pensión. La tasa de cotización es la misma para ambos regímenes.

Las sucesivas reformas han ajustado los parámetros del sistema de prima media, de forma tal que para un trabajador nuevo sea indiferente financieramente afiliarse a uno u otro sistema.

El *Cuadro 11.5* muestra la cobertura del sistema de pensiones en 1994 y 2007. Lo primero que salta a la vista es el importante incremento en el número de afiliados, que pasó de representar el 26% de la población económicamente activa en 1994 a 71% en 2007. Buena parte de este incremento es resultado de las afiliaciones a las AFP, que llegaron a 7,4 millones de trabajadores en 2007.

Sin embargo, el porcentaje de afiliados que efectivamente cotiza o contribuye para una pensión es sorprendentemente bajo. De hecho, bajo la métrica de la cotización, la cobertura del sistema de pensiones no solo es muy baja (24% de la PEA), sino que ha progresado poco en la última década, pese a las reformas. Bajo este criterio, la totalidad del incremento en cobertura es atribuible a los fondos privados. En efecto, el número de cotizantes al ISS disminuyó de 2,9 millones de trabajadores en 1994 a 1,8 millones en 2007, lo que sin duda explica el acelerado agotamiento de las reservas de esta entidad.

Cuadro 11.5 Cobertura del sistema de pensiones (AFPs, ISS y otros), 1994 y 2007.

	1994	2007
Cotizantes AFP	310.798	2.658.346
Cotizantes ISS	2.911.238	1.842.270
Cotizantes otras (Cajanal, Caprecom, etc.)		63.893
Total cotizantes	3.222.036	4.564.509
Cotizantes/PEA	20,2%	24,0%
Afiliados AFP	677.380	7.406.882*
Afiliados ISS	3.424.986	6.024.797*
Afiliados otras (Cajanal, Caprecom, etc.)		67.459*
Total Afiliados	4.102.366	13.499.138
Afiliados/PEA	25,7%	71,0%
Pensionados AFP	n.d	26.035*
Pensionados ISS	292.249	746.772*
Pensionados otras (Cajanal, Caprecom, etc.)	n.d.	252.852*
Total Pensionados	292.249	1.025.659
Pensionados/PEA	n.d.	5,4%

Fuente: Cálculos DNP con base en ECH para 1994 y Superfinanciera y Asofondos para 2007.
Nota: Datos a junio de 2007

11.5.2 Gasto en pensiones

Un poco más de 1 millón de colombianos recibió una pensión en 2007 (5,4% de la PEA). Del total de pensionados, 746.722 están a cargo del ISS y 252.852 corresponden

a ex trabajadores del Estado, cuyas pensiones son atendidas directamente por el GNC. En promedio, cerca de un 80% del valor de dichas pensiones corresponde a un subsidio público, lo que refleja la ausencia o insuficiencia de los aportes realizados por los trabajadores para cubrir sus pensiones. En el caso de los pensionados cubiertos por la garantía de pensión mínima, el subsidio puede ascender a 90% del valor de la pensión. Según cifras del Ministerio de Hacienda, en 2007 el valor de estas pensiones, sumando las que están a cargo del Gobierno Nacional Central y las del ISS, ascendió a $14,3 billones o 3,5% del PIB.

Cerca del 59% de los pensionados recibe una pensión de dos o menos salarios mínimos, lo cual representa a su vez 30% de los recursos mencionados. Al mismo tiempo, aproximadamente el 13,3% de los pensionados recibe mesadas superiores a los cinco salarios mínimos. El valor total de estas mesadas representa el 40% de los recursos públicos destinados a pensiones (*ver Cuadro 11.4*).

En parte por ello, las pensiones son un caso ilustrativo de mala focalización del gasto social. La razón es que cerca del 80% de los pagos de pensiones que realiza el Estado colombiano lo reciben personas pertenecientes al 20% más rico de la población.

Estas cifras son contundentes en señalar que uno de los principales retos de política pública que el país enfrenta en la actualidad consiste en dar solución al drástico problema de inequidad provocado por el esquema de pensiones.

11.5.3 Estructura actual del sistema de pensiones

El sistema de pensiones colombiano está estructurado en cuatro pilares:

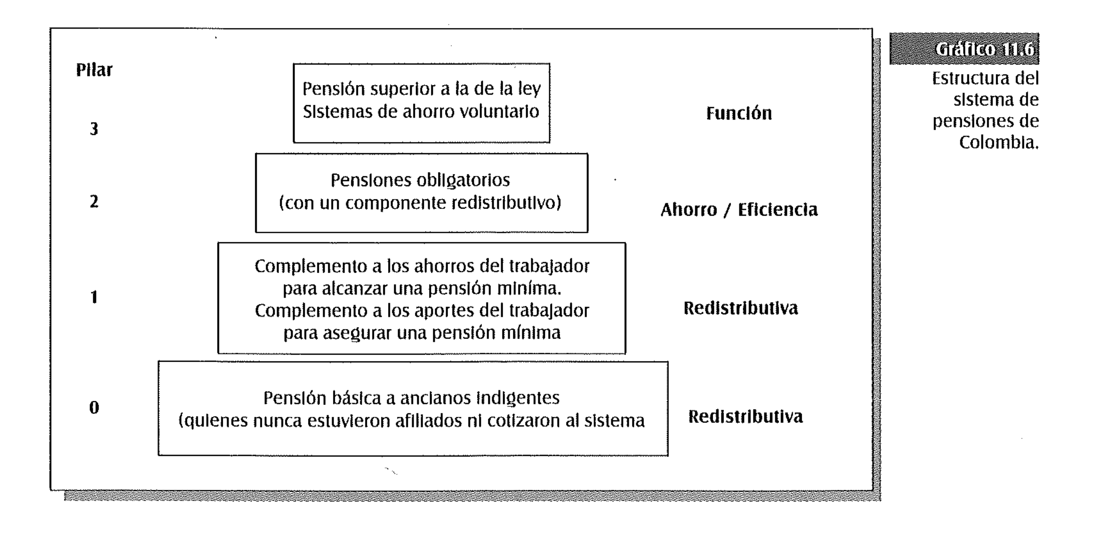


Gráfico 11.6 Estructura del sistema de pensiones de Colombia.

Como mencionamos en el Capítulo 9, los trabajadores con ingresos hasta de cuatro salarios mínimos realizan un aporte de 15,5%, de los cuales 11 puntos van a su cuenta individual, mientras que los costos de administración, las primas de aseguramiento y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) reciben, cada uno, 1,5 puntos porcentuales.

Cuando el ingreso base de cotización es mayor de cuatro salarios mínimos, se realiza un aporte adicional para el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que es creciente con el ingreso.

Cuando el ingreso base de cotización es mayor de cuatro salarios mínimos, se realiza un aporte adicional para el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que es creciente con el ingreso y que varía entre uno y dos puntos porcentuales. Para afiliados con un ingreso base de cotización igual o mayor de veinte salarios mínimos el aporte máximo al sistema es de 17,5% del salario.

El FSP es el instrumento que implementa la política redistributiva en los pilares cero y uno. Se divide a su vez en dos cuentas, llamadas cuenta de solidaridad y cuenta de subsistencia. Cada una cumple un objetivo de política social diferente y cuenta con distintas fuentes de recursos.

La cuenta de solidaridad: sus recursos se utilizan para subsidiar cotizaciones al sistema por parte de personas con escasos recursos económicos.

Los recursos de la cuenta de solidaridad se utilizan para subsidiar cotizaciones al sistema por parte de personas con escasos recursos económicos; es decir, contribuye al pilar 1 del sistema de pensiones colombiano. Este programa se denomina Subsidio al Aporte en Pensión.

El subsidio del FSP no cubre el 100% del aporte del beneficiario y, además, solo puede otorgarse durante un lapso de tiempo determinado. La principal fuente de recursos de la cuenta de solidaridad del FSP es un aporte de medio punto porcentual de aquellas personas afiliadas al régimen de Ahorro Individual con un ingreso base de cotización igual o mayor a cuatro salarios mínimos.

El propósito de la cuenta de subsistencia del FSP es brindar ayuda a personas de edad que no se encuentran dentro del sistema de pensiones y que tampoco logran generar ingresos propios suficientes. Por tanto, este programa corresponde al pilar 0 del sistema colombiano. Este instrumento, que desde la reforma de 2003 recibe el nombre de Programa de Protección Social al Adulto Mayor, se nutre de tres fuentes principales:

- Un punto porcentual adicional de cotización para afiliados al régimen de Ahorro Individual con ingresos iguales o mayores de cuatro salarios mínimos.
- Aportes del presupuesto nacional.

- Aportes de pensionados con mesadas iguales o superiores a diez salarios mínimos.

Una de las características centrales del régimen de ahorro individual es que el monto de la pensión del trabajador dependerá de cuánto capital haya acumulado en su propia cuenta. Sin embargo, la Ley 100 estableció un valor mínimo para cualquier pensión equivalente a un salario mínimo mensual.

El Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM): se creó con el propósito de garantizar un valor mínimo para cualquier pensión equivalente a un salario mínimo mensual. Este fondo recibe recursos de todos los trabajadores afiliados independientemente de su nivel salarial.

Otro componente del pilar 1 es el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que se creó con el propósito de cumplir esta norma para los pensionados del régimen de ahorro individual y recibe recursos de todos los trabajadores afiliados a este régimen, independientemente de su nivel salarial. La tasa de aporte es plana y equivale a 1,5% del salario base de cotización.

Cuando una persona alcanza la edad de jubilación sin que haya logrado acumular el capital suficiente, ya sea porque el ingreso base sobre el cual cotizó durante la mayor parte de su vida laboral fue relativamente bajo, o bien porque sus cotizaciones fueron esporádicas y volátiles, el FGPM realiza un aporte de capital a la cuenta de la persona que le permita a la AFP ofrecerle al trabajador una pensión de un salario mínimo.

Para acceder al subsidio del FGPM, se deben cumplir dos requisitos:

- Debe tener una edad mínima (62 años para los hombres y 57 para las mujeres).
- Debe haber cotizado al sistema de seguridad social durante por lo menos 1.150 semanas (aproximadamente 22 años). La reforma de 2003 modificó este segundo requisito, de tal forma que entre 2009 y 2015 aumentará el número mínimo de semanas cotizadas hasta 1.300, es decir, cerca de 25 años.

En general, las pensiones suelen asociarse con las mesadas que se pagan a aquellas personas que adquirieron el derecho por su edad y tiempo de trabajo. Sin embargo, el sistema de pensiones colombiano contempla la posibilidad de crear pensiones por muerte o invalidez.

Recordemos que el propósito general del sistema de pensiones es asegurar a la población contra los principales riesgos que conllevan una pérdida parcial o definitiva de la capacidad productiva y que, por tanto, terminen apartando al individuo del sistema productivo.

Las pensiones por muerte o invalidez existen tanto en el régimen de prima media como en el régimen de ahorro individual. Están diseñadas como seguros públicos cuyas primas se pagan con las contribuciones de todos los afiliados al sistema de seguridad social. La contribución actual para este propósito es de 1,5 puntos porcentuales.

11.5.4 ¿A quiénes aplican los cambios en las normas pensionales?

La transición del sistema pensional anterior a la Ley 100 de 1993 hacia el sistema dual que existe desde entonces ha sido un tema central en las discusiones en Colombia durante los últimos años. La razón es que es difícil trazar la línea entre quienes tienen derecho a pensionarse con las reglas más generosas del sistema anterior y quienes deben acogerse al régimen actual.

Las pensiones también cubren los casos de muerte e invalidez.

La pregunta de fondo es si alguien que alcanzó a trabajar un día bajo el sistema anterior ya tiene un **derecho adquirido** que es constitucionalmente inmodificable. Hoy en día, la regla aceptada por el Acto Legislativo 01 de 2005 es que los regímenes especiales o exceptuados del sistema pensional anterior serán vigentes hasta julio de 2010[5] y que las negociaciones laborales de pactos y convenciones colectivas no deberán incluir normas diferentes a las establecidas en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003[6].

Así mismo, este Acto Legislativo, en la búsqueda de la sostenibilidad financiera y fiscal del sistema pensional, estableció dos normas importantes:

- La primera fue eliminar la mesada 14, una bonificación equivalente a un mes adicional que había impuesto la Ley 100 de 1993 para cubrir la pérdida de poder adquisitivo de los pensionados antes de 1988, y que posteriormente fue extendida por la Corte Constitucional a todos los beneficiarios del sistema pensional.
- La segunda fue crear un procedimiento para revisar las pensiones que habían sido otorgadas con abuso del derecho, o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, lo cual sucede a menudo con las normas de transición.

Con estas reformas se logró un equilibrio entre los aportes de los afiliados al ISS y sus beneficios futuros, lo cual implica que en el futuro las pensiones en el pilar 2 no estarán subsidiadas.

11.5.5 La deuda pensional en Colombia

La deuda pensional calculada por el Departamento Nacional de Planeación antes de la expedición de la Ley 797 de 2003 era de 200% del PIB en pesos del 2005[7]. El impacto de las Leyes 797 y 860 de 2003 fue reducir la deuda a 157% del PIB; sin embargo, las sentencias C-1056-03 y C754-04 de la Corte Constitucional declararon, por vicios de trámite, inexequible el Régimen de Transición dispuesto en la Ley 797 y más tarde en la 860, con lo cual la deuda volvió a niveles del 179% del PIB.

5 Se exceptúan el régimen de fuerza pública y el Presidente de la República y se mantienen las condiciones establecidas para el régimen del magisterio.

6 Se prevé que los beneficios vigentes en las convenciones actuales tengan una transición o prórroga hasta el 31 de julio 2010.

7 Los detalles de la metodología de dicho cálculo se pueden ver en el documento 285 de *Archivos de Economía*, publicación del Departamento Nacional de Planeación.

El acceso a fuentes aceptables de energía, agua potable y saneamiento se considera una necesidad básica y su ausencia se asocia con la pobreza estructural de los hogares.

La expedición del Acto Legislativo de 2005 logró que el monto de la deuda pensional en valor presente disminuyera a 160% del PIB, el cual en su totalidad está a cargo del Gobierno Nacional Central.

El origen de esta deuda es atribuible a que por años las reglas de juego en materia de pensiones otorgaron beneficios en exceso de los aportes de los trabajadores. La diferencia entre beneficios y aportes debe ser cubierta por el Gobierno, por medio de pagos mensuales que al ser traídos a valor presente representan 1,6 veces la producción de un año en toda la economía nacional.

Estos pagos se concentran en los próximos 50 años, que corresponde a la esperanza de vida de las personas que se jubilaron y jubilarán en los próximos años bajo las más favorables condiciones del sistema anterior.

Los pagos serán particularmente altos hasta el año 2020 (4%-5% del PIB por año); a partir de entonces comenzarán a disminuir gradualmente hasta llegar a 1% del PIB por año a mediados del presente siglo.

Cabe resaltar, que de esta deuda se excluyen los pasivos pensionales de las empresas del Estado, como son los casos de Ecopetrol, Telecom, Adpostal, entre otros; así como los correspondientes a los gobiernos y entidades de orden territorial, ya que éstos están por ahora respaldados por activos de dichas empresas o por la acumulación de reservas en el Fondo de Pensiones Territoriales.

11.6 SERVICIOS PÚBLICOS

El derecho a los servicios públicos domiciliarios es un elemento fundamental de la política social:

De una parte, el acceso a fuentes aceptables de energía, agua potable y saneamiento se considera una necesidad básica, y su ausencia se asocia con la pobreza estructural de los hogares.

De otra parte, actualmente las tarifas de los servicios públicos tienen implícito un sistema de subsidios cruzados con el objetivo de redistribuir recursos a favor de los grupos de menores ingresos.

Según cifras reportadas por los operadores a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al finalizar el año 2005 en Colombia había 7.813.503 suscriptores

residenciales activos de energía eléctrica, 4.315.499 de acueducto y 4.046.253 de alcantarillado. Además, había instaladas un total de 7.497.825 líneas de telefonía fija, que equivalen a una densidad de 16,4 líneas por cada cien habitantes.

Dado que una sola conexión puede ser utilizada por varias personas a la vez, el número de suscriptores no refleja el número total de personas que tiene acceso a los servicios públicos. Por tanto, la información anterior se puede complementar con datos de cobertura, dada por el porcentaje de hogares que tienen acceso a cada servicio.

El *Cuadro 11.6* muestra esta información clasificada en áreas urbanas y rurales entre 1993 y 2003. Como puede verse, en todos los servicios, la cobertura ha aumentado de manera importante en este período.

El avance es significativamente mayor en las zonas urbanas, donde la cobertura de energía eléctrica y de acueducto es casi universal y la de alcantarillado es superior a 90%.

Aunque en las zonas rurales la cobertura es menor, cabe destacar que en este caso la conexión a redes de servicio puede no ser una alternativa óptima por la dispersión de la población.

La menor cobertura relativa en telefonía se ha tratado de mitigar por medio de soluciones comunitarias, como el programa Compartel de Telefonía Rural, que permite mejorar el acceso de la población por medio de la instalación de cabinas telefónicas en las zonas rurales.

Cuadro 11.6
Cobertura de servicios públicos (% hogares).

		1993 %	1997 %	2003 %
	Rural		77,2	83,1
Energía	Urbano		99,6	99,8
	Total	86,6	93,8	95,7
	Rural		49,3	53,5
Acueducto	Urbano		98,2	97,6
	Total	79,8	85,6	86,8
	Rural		15,3	16,0
Alcantarillado	Urbano		90,0	90,5
	Total	67,5	70,8	72,2
	Rural		5,0	10,7
Telefonía	Urbano		62,6	68,9
	Total	37,4	47,7	54,6

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 1993, 1997 y 2003.

Así mismo, en los últimos años la telefonía celular ha venido sustituyendo a la telefonía fija, a tal punto que a mediados de 2006 la relación entre suscriptores de una y otra es superior a 3 a 1[8]. El caso de la telefonía celular es una muestra interesante de la forma como el mercado puede proveer soluciones a problemas sociales sin que el Gobierno intervenga, más allá de otorgar una licencia y regular su operación.

11.6.1 Subsidios

La Junta Nacional de Tarifas (JNT), un organismo dependiente del Gobierno Central creado en 1968, se encargó de controlar las tarifas cobradas por los prestadores de los servicios públicos.

Hasta 1990, la política tarifaria estaba enfocada a subsidiar a los hogares con bajos niveles de consumo, más que a aquellos con un bajo nivel de ingreso. Sin embargo, dado que la mayoría de los hogares consumía cantidades similares o inferiores al promedio general, la mayor parte de los usuarios residenciales recibía un subsidio y pagaba un porcentaje bajo de los costos de prestación de los servicios.

Este subsidio generalizado llevó a que las empresas no recuperaran los costos generados por la prestación del servicio, por lo que no contaban con los recursos necesarios para invertir en el mantenimiento y la expansión de sus redes, lo que condujo a un deterioro progresivo de la infraestructura, una caída de la calidad de los servicios y una baja expansión de la cobertura.

Dado que el Estado se desempeñaba simultáneamente como propietario, operador y regulador bajo unas condiciones de mercado monopólico, las administraciones de las empresas no tenían incentivos para implementar innovaciones tecnológicas que les permitieran mejorar su gestión y, por lo tanto, aumentar la calidad de los servicios prestados para beneficiar a los usuarios.

La Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) definieron un nuevo marco normativo para la prestación de los servicios públicos. En particular se reemplazó el subsidio general por un esquema de subsidios cruzados a la demanda, en el que los hogares más pobres pagan una tarifa menor que el costo, mientras que los hogares de mayores ingresos y los sectores de industria y comercio pagan una sobretasa o contribución para cubrir los subsidios otorgados.

Cuando las contribuciones solidarias son insuficientes para financiar los subsidios, el déficit se cubre con recursos del Tesoro de la Nación, de los presupuestos municipales y de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

8 Cálculos de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT. Hay que advertir que una línea fija puede ser utilizada por varias personas, cosa que normalmente no ocurre con el teléfono celular.

La herramienta para la focalización de los subsidios en Colombia es la **estratificación socioeconómica de las viviendas**. Este mecanismo las clasifica en seis grupos o estratos de acuerdo con características objetivas que pueden observarse con facilidad, entre las que se incluyen los materiales de construcción y algunas características de su entorno. El objeto final de la clasificación es la vivienda y no las personas que la habitan. El proceso de clasificación se realiza en el municipio, siguiendo la metodología común diseñada por el Gobierno Central (*ver Recuadro 11.5*).

Las viviendas clasificadas en estrato 4 y los edificios oficiales pagan una tarifa que refleja el costo de provisión de los servicios. Las viviendas de estratos 5 y 6 y los edificios industriales y comerciales deben pagar un sobreprecio equivalente al 20% del costo promedio.

Algunos trabajos recientes han señalado que el esquema actual de subsidios cruzados no tiene una buena focalización de los beneficios. De hecho, cerca del 40% de los hogares paga tarifas subsidiadas por los servicios públicos cuando, por su nivel de ingreso, no necesitan recibir un subsidio.

Esta inadecuada focalización, a su vez, genera un alto déficit entre los subsidios otorgados y las contribuciones recaudadas, que debe ser cubierto con recursos de la Nación. Ahora bien, es preciso señalar que los subsidios cubren a casi la totalidad de hogares pobres.

Para los casos de acueducto y energía eléctrica, menos del 1% de los hogares pobres conectados no reciben subsidios. Sin embargo, esto no implica que las tarifas de servicios públicos sirvan para redistribuir ingreso a favor de los más necesitados. De hecho, el quintil 4, que corresponde a la clase media alta, recibe 34% de los subsidios otorgados a través de las tarifas de servicios públicos (*Cuadro 11.4*).

Recuadro 11.5

ESTRATIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Existen múltiples esquemas para clasificar a la población según su situación económica. Los más utilizados en Colombia son la estratificación socioeconómica de la vivienda –en una escala que va de 1 (mayores necesidades) a 6 (menores necesidades)– y el SISBEN, que discutimos en el *Recuadro 11.3*.

El *cuadro* que se presenta a continuación muestra cómo se distribuyen las personas que viven en los hogares ubicados en los diferentes estratos entre los quintiles de ingreso.

Relación entre quintil de ingreso y estrato

	Estrato					
Quintil	1(%)	2(%)	3(%)	4(%)	5(%)	6(%)
1	13	50	32	3	1	1
2	12	56	31	1	0	0
3	9	47	39	3	1	0
4	5	38	49	6	2	1
5	2	13	48	21	9	7
Total	6	34	43	10	4	3

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2003).

La información indica que el 43% de la población colombiana habita en viviendas ubicadas en el estrato 3. Lo que resulta aún más interesante es que las personas en este estrato socioeconómico tienen ingresos que van desde el primer quintil (32% de las personas que pertenecen al quintil 1 viven en el estrato 3) hasta el quintil 5 (48% de quienes pertenecen al quintil más alto viven en el estrato 3).

Solo un 7% de las personas de ingresos más altos (quintil 5) vive en el estrato 6. Esto quiere decir que un 93% de las personas de ingresos más altos (quintil 5 de la distribución) viven en viviendas ubicadas en estratos 1 a 5. En particular, cerca de un 70% de las personas de ingresos relativamente altos vive en los estratos 3 y 4. Por el contrario, muy pocas personas de bajos ingresos (quintiles 1 a 3, es decir, el 60% más pobre de la población) viven en los estratos 5 y 6. En otras palabras, hay personas de ingresos relativamente altos en estratos medios, mientras que no hay personas de ingresos bajos en estratos altos.

Todo esto sugiere que hay buenas razones para dudar sobre la conveniencia de utilizar el estrato como instrumento de focalización de la política social.

De acuerdo con la Ley 142 de 1994, el esquema de subsidios debe beneficiar únicamente a las viviendas residenciales de los estratos 1, 2 y 3. Los subsidios equivalen a un monto máximo de 50%, 40% y 15% sobre el costo promedio total, respectivamente. Éste sólo debe cubrir el consumo por debajo de un nivel denominado *de subsistencia*; todo el consumo por encima de esta frontera se paga a la tarifa plena.

Fuente: Casas, Medina y Meléndez (2005).

11.7 PROTECCIÓN SOCIAL

Además de las estrategias que permitan combatir las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, el Estado debe buscar reducir y mitigar los riesgos que enfrenta la población, especialmente la de menores recursos.

Por ejemplo, con frecuencia, las coyunturas de desempleo o enfermedad pueden reducir sustancialmente la inversión en capital humano por parte de las personas, con todas las consecuencias negativas de carácter permanente sobre su bienestar. Así, se genera un círculo vicioso en el cual pobreza en el presente conlleva pobreza futura, impidiendo cualquier tipo de movilidad social.

El papel del Gobierno, en lo que comúnmente se conoce como la *protección social*, se puede dividir en dos grandes áreas:

- La primera se relaciona con los programas directamente enfocados a asistir a aquellas personas que enfrentan casos críticos de pobreza.
- La segunda área incluye todos aquellos programas e iniciativas que ayudan a individuos, hogares y comunidades a manejar los riesgos que tienen que asumir. Este objetivo puede ser enfrentado con una gran variedad de estrategias, que en general podrían llamarse de *aseguramiento*. Es decir, se trata de iniciativas que buscan que los riesgos que existen en la economía no perjudiquen el bienestar de los individuos.

El *Cuadro 11.7* muestra un panorama general acerca de los mecanismos de aseguramiento más comunes, considerando las dos dimensiones anteriormente descritas. Allí puede apreciarse que existe una gran variedad de mecanismos de aseguramiento que a su vez involucran diversos actores, entre los cuales se pueden contar individuos, hogares, comunidades, ONG, entidades financieras, organismos multilaterales y el Gobierno, entre otros.

Las múltiples formas que pueden tomar los riesgos presentes en la economía justifican la presencia de diversos actores, cada uno con diferente información. Por ejemplo, en muchos casos un acuerdo informal puede ser el mecanismo más eficiente para protegerse contra ciertos riesgos, dada la gran cantidad de información que poseen los individuos sobre su propia situación y la de sus allegados.

En otras palabras, los propios hogares tratan de autoprotegerse o autoasegurarse cuando no logran hacerlo a través del mercado o del Estado. De hecho, dependiendo de las características de cada riesgo, al igual que de los instrumentos disponibles, cada hogar escogerá las estrategias que más le convengan.

Cuadro 11.7 Estrategias de aseguramiento.

	Proveedor del mecanismo		
	Informal	Mercado	Sector público
Reducción de riesgo	Producción menos riesgosa Migración a las ciudades	Educación financiera	Estabilidad macroeconómica Regulación laboral Campañas masivas de salud
Mitigación del riesgo	Múltiples trabajos Inversión en capital humano Contratos laborales Familias extendidas	Activos financieros Microfinanzas Rentas vitalicias Seguros	Sistemas de pensiones Protección derechos propiedad Seguros invalidez y supervivencia
Alivio de choques	Venta de activos Préstamos de amigos Transferencias Trabajo infantil Deserción estudiantil	Venta de activos financieros Préstamos bancarios	Asistencia social Subsidios

Dado que el Estado no es el único agente involucrado en la protección social, es válido preguntarse qué aspectos del aseguramiento deben dejarse en manos de mecanismos informales y de mercado. El enfoque más aceptado entre los economistas le asigna al Estado la responsabilidad de establecer las condiciones propicias para que instituciones de mercado, o los mismos individuos, desarrollen herramientas eficientes para protegerse ante sucesos perjudiciales.

No obstante, con mucha frecuencia, el mercado no ofrece una solución adecuada debido a las características del riesgo subyacente. En estas condiciones, el Estado debe entrar a proveer de forma directa o indirecta seguros y otros tipos de instrumentos. Adicionalmente, puede promover las medidas preventivas que adopta la población para disminuir el riesgo de enfrentar choques negativos.

Ahora bien, para definir el papel del Estado es necesario identificar si los eventos adversos son de carácter individual (el término preciso es idiosincrásico que quiere decir peculiar o inusual) o si, por el contrario, le ocurren a varias personas al tiempo (el término técnico es covariado).

Si son del primer tipo, lo que ocurre con un individuo poco tiene que ver con lo que le ocurra a otro, de manera que es más fácil para el individuo recibir ayuda de su familia o grupo más cercano.

Los riesgos covariados, es decir, los que se mueven o varían en la misma dirección para varios individuos, son los de mayor interés para las políticas públicas. La razón es que en este caso, a diferencia del anterior, los mecanismos de aseguramiento ofrecidos por el Estado se hacen indispensables.

Esto no quiere decir que cuando los riesgos afectan solo a un individuo no se requiere la presencia del Estado. La realidad es que, en países como Colombia,

el mercado privado de seguros excluye a la población más pobre por su mayor vulnerabilidad. Además, la provisión privada de seguros no cubre eventos de mayor regularidad que afectan principalmente a esta población, como el desempleo.

Un elemento fundamental de la política social es la creación de redes de protección social, que provean a la población más pobre de seguros de salud y desempleo, de tal manera que el Estado corrija las fallas del mercado en cuanto al acceso al aseguramiento formal.

El *Gráfico 11.8* resume los principales programas del Gobierno colombiano en el campo de la protección social.

> Un elemento fundamental de la política social es la creación de redes de protección social, que provean a la población más pobre de seguros de salud y desempleo.

El Ministerio de la Protección Social es la principal entidad –aunque no la única– responsable de este conjunto de iniciativas. La salud y las pensiones son dos de los componentes más importantes del sistema, tal y como lo discutimos atrás.

En cuanto al Sistema de Asistencia Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y la Red de Solidaridad Social (RSS), ahora conocida como Acción Social, tienen especial importancia. Estas instituciones se encargan de apoyar a la población menos favorecida para proveerles servicios que no podrían obtener por medio de recursos propios.

El ICBF protege a la infancia y las CCF otorgan a sus afiliados, con salarios inferiores a cuatro salarios mínimos (trabajadores del sector formal), subsidios monetarios y recursos para la vivienda y la salud, entre otros.

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo cae dentro de una definición amplia de protección social en la cual se busca un aumento en el nivel educativo que permita prevenir a la población de sufrir eventos desfavorables.

En Colombia, históricamente, una parte importante de la protección social ha girado en torno a los contratos laborales. Es decir, como vimos en el Capítulo 9, la propia regulación laboral es una pieza fundamental de la protección social. Herramientas como los aportes para cesantías, pensiones, salud, entre otros, son esenciales para el aseguramiento de los hogares:

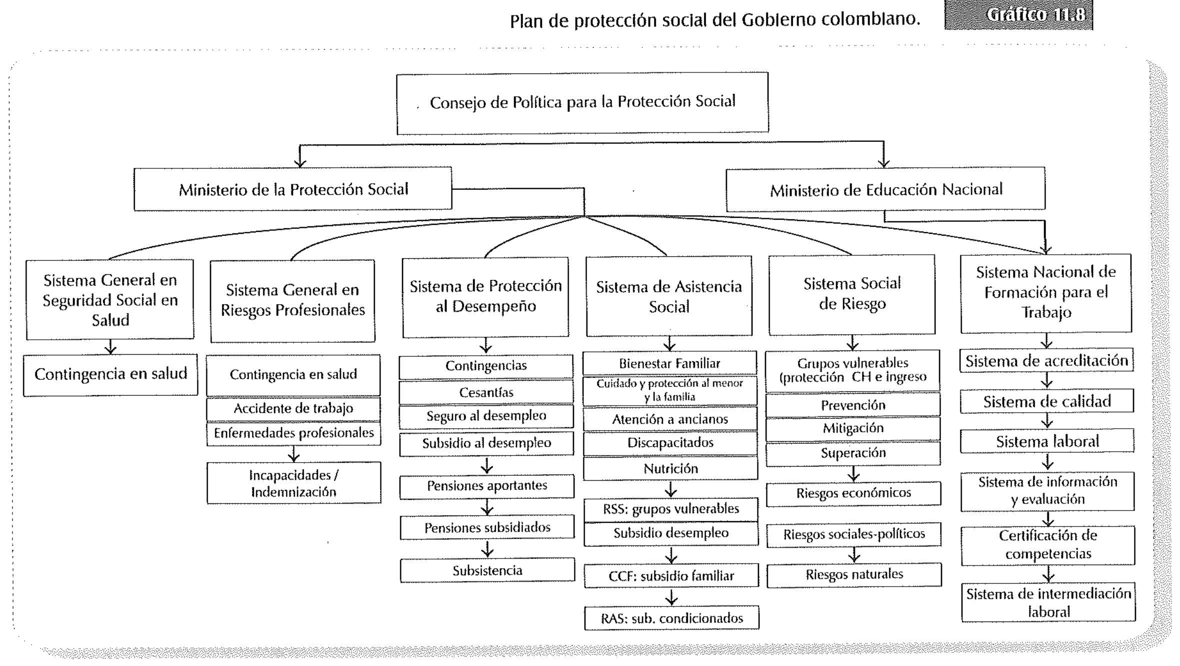
Sin embargo, dejar la protección social en manos de este tipo de instrumentos puede dar origen a grandes vacíos, debido a que existe un contingente numeroso y creciente de personas que no tiene contrato formal de trabajo.

Por ello, los grandes retos de la protección social a futuro están relacionados con el grupo de personas que no tiene trabajo o que, si lo tiene, no se beneficia de la legislación laboral. Herramientas como el subsidio de desempleo o las pensiones a los grupos de bajos ingresos que no han contribuido a lo largo de su vida hacen parte del menú de posibilidades.

Otro tipo de iniciativas para asistir a la población más desposeída son los programas de transferencias condicionadas que han tenido una fuerte acogida en diversos países, entre ellos Colombia.

El *Recuadro 11.6* muestra el ejemplo colombiano de *Familias en Acción*. Bajo este tipo de programas, se entrega directamente a cada hogar un subsidio o una transferencia en dinero, siempre y cuando cumpla con ciertas condiciones, generalmente asociadas a la educación y salud de los menores.

Plan de protección social del Gobierno colombiano. **Gráfico 11.8**



Fuente: Visión Colombia II Centenario: 2019, p. 241.

Las evaluaciones de impacto de estos programas muestran que son efectivos para mejorar las condiciones de vida de los hogares, al reducir tanto la pobreza estructural como la pobreza por ingresos. El condicionamiento es muy importante para la reducción de la pobreza estructural ya que favorece la acumulación de capital humano, la cual hace posible que el programa vaya más allá de la reducción en la pobreza por ingresos.

Aunque las transferencias condicionadas no pueden verse como un mecanismo de aseguramiento en sí mismo –ya que no es estrictamente una transferencia de recursos de un estado bueno a un estado malo– cumplen con un papel de protección frente a eventos negativos.

En el caso colombiano, por ejemplo, es común que los menores sean retirados de los planteles educativos cuando en el hogar se presenta algún evento negativo. Por ello, es indispensable contar con una herramienta que prevenga este tipo de comportamiento, especialmente durante los años de bajo desempeño económico.

Recuadro 11.6

FAMILIAS EN ACCIÓN

Como parte del Plan Colombia, el Gobierno creó en el año 2000 el programa Familias en Acción, el cual entrega una transferencia monetaria condicionada a hogares de bajos recursos, principalmente en municipios de menos de 100.000 habitantes.

Los primeros recursos fueron transferidos en el año 2001, en un contexto de alto desempleo, bajo crecimiento e incremento en la pobreza. Los principales objetivos del programa fueron dar un suplemento a los ingresos de los hogares en pobreza extrema (indigencia) con hijos entre 0 y 18 años; también se buscó reducir la falta de asistencia y la deserción escolar, mejorar los niveles de salud y nutrición de los menores de siete años de edad.

El programa fue adoptado en 631 municipios y ha beneficiado a cerca de 400.000 familias. La identificación de los hogares pobres se realiza por medio del SISBEN, que se describió en detalle en el *Recuadro 11.3*.

La evaluación inicial de impacto muestra que la probabilidad de asistencia escolar de jóvenes entre los 14 y los 17 años aumentó en promedio entre 12 y 13% en las zonas urbanas. También encuentra que el programa aumentó en aproximadamente un día el número de días a la semana que los niños entre 2 y 6 años consumen proteínas y vegetales en el área rural.

Así mismo, Familias en Acción redujo la incidencia de desnutrición aguda y global en niños menores de 6 años. La vacunación en los hogares beneficiados ha aumentado entre 7 y 12 puntos porcentuales. Como resultado de esto, la estatura promedio de los niños beneficiados aumentó en 0,62 a 0,75 cm y el peso entre 0,32 y 0,48 kg. A su vez los hogares beneficiarios tienen, en promedio, un consumo mayor que los hogares de control no beneficiarios.

El programa entrega un subsidio nutricional, equivalente a $46.500 mensuales por cada niño menor de 7 años que asista regularmente a los seguimientos de control y desarrollo para verificar su progreso, en cuanto a talla y peso, así como su vacunación. Además, se otorga un subsidio educativo por cada niño entre 7 y 18 años que asista regularmente a primaria o a secundaria ($14.000 por cada niño que asista a primaria y el doble por cada menor que asista a secundaria).

En otros países latinoamericanos también se han llevado a cabo programas de transferencias condicionadas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Los programas bandera de transferencias condicionadas en América Latina son *Progresa/Oportunidades* en México y *Bolsa Escola* en Brasil.

- El primero combina transferencias condicionadas a la asistencia escolar y visitas al centro de salud.
- El segundo sólo condiciona la entrega de la transferencia a la asistencia escolar.

En general, la gran mayoría de los programas de transferencias condicionadas en América Latina tienen como componentes el apoyo a la educación y a la salud y nutrición de los miembros del hogar.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Banco Mundial (2006).

11.8 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

En la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre de 2000, la cual contó con la presencia del más alto número de líderes mundiales en la historia, se aprobó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en la que se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos objetivos y sus correspondientes metas se han creado de una manera cuantificada y cronológica, para luchar contra la pobreza extrema en sus muchas dimensiones. Por ejemplo:

- Pobreza de ingresos.
- Hambre.
- Enfermedad.
- Falta de vivienda adecuada.
- Exclusión.

A la vez que se promueven la igualdad de género, la educación y la sostenibilidad ambiental (*ver Recuadro 11.7*).

Aunque muchos países están cerca de alcanzar los ODM, todavía gran parte del mundo en desarrollo se encuentra lejos de lograrlo. Este caso es, por ejemplo, el del África subsahariana, que se ha visto sumida en una epidemia de SIDA y paludismo, así como en el deterioro de las condiciones de vivienda y alimentación.

Por esto, los objetivos y las metas son fijados para el país y no solo para el ámbito mundial y regional. Nos interesa, entonces, ante todo, evaluar la situación particular de Colombia tanto en el grado de avance como en las estrategias adoptadas para cumplir las metas.

Alcanzar los ODM requiere logros en nutrición básica, un sistema de salud que permita a las personas vivir una vida larga y saludable, una adecuada salud sexual y reproductiva, la alfabetización acompañada de conocimientos básicos de aritmética, así como las habilidades técnicas y empresariales para adoptar las tecnologías existentes.

En el caso de la infraestructura, los servicios esenciales incluyen agua potable y saneamiento básico, conservación y sostenibilidad del medio ambiente, energía, carreteras pavimentadas y servicios de transporte seguros y confiables, así como acceso a tecnologías modernas de información y comunicaciones.

Recuadro 11.7

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	**Meta 1** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. **Meta 2** Reducir a la mitad, entre 1990 y 20015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.
Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal.	**Meta 3** Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Objetivo 3 Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.	**Meta 4** Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.
Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años.	**Meta 5** Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.
Objetivo 5 Mejorar la salud materna.	**Meta 6** Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	**Meta 7** Haber detenido y comenzado a intervenir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA. **Meta 8** Haber detenido y comenzado a intervenir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	**Meta 9** Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e intervenir en la pérdida de recursos del medio ambiente. **Meta 10** Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. **Meta 11** Haber mejorado considerablemente para el año 2020 la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.
Objetivo 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.	**Meta 12** Desarrollar aún más un sistema comercial financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminado. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza en cada país. **Meta 13** Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza. **Meta 14** Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo. **Meta 15** Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer que la deuda sea sostenible a largo plazo. **Meta 16** En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. **Meta 17** En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable. **Meta 18** En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: www.unmillenniumproject.org

En países con conflictos armados, como es el caso de Colombia, los ODM tienen una relevancia especial. Dado que las sociedades pobres encierran muchas más posibilidades de experimentar conflictos que surgen de la pugna por recursos, es claro que el logro de los ODM se convierte en una herramienta para poner fin al conflicto violento, la inestabilidad y el terrorismo.

Como vimos en el Capítulo 4, cuando no existen alternativas productivas, las personas pueden dedicarse a la violencia como medio de vida.

Los campesinos sin acceso a la tierra o al crédito y sin una infraestructura básica que les permita un adecuado acceso a los mercados, pueden recurrir a la producción y al comercio de estupefacientes, como ocurre en amplias zonas de Colombia.

> Las sociedades pobres encierran muchas más posibilidades de experimentar conflictos, que surgen de la pugna por recursos.

En las ciudades, muchos barrios están controlados por bandas de traficantes o comerciantes de drogas, creando círculos viciosos de inseguridad y de pobreza.

Estos ejemplos ilustran cómo la falta de opciones económicamente viables, distintas a la actividad criminal, crea un germen de inestabilidad y aumenta el potencial de violencia.

Uno de los grupos más afectados por el conflicto es el conformado por las personas que forzosamente son desplazadas de sus lugares habituales de residencia. Es indispensable proporcionarles seguridad y asegurarles el acceso a los servicios básicos de educación y de salud y, asimismo, crear oportunidades para actividades productivas de generación de ingresos.

> El logro de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) se convierte en una herramienta para poner fin al conflicto violento, la inestabilidad y el terrorismo.

Aunque los conflictos violentos resultan, seguramente, de una combinación de factores entre los cuales, en Colombia, la existencia del narcotráfico es quizás el más importante, no cabe duda de que la pobreza y la desigualdad pueden agravarlos y exacerbarlos.

Puesto en otros términos, el riesgo de conflicto disminuye a medida que aumentan los ingresos nacionales, así como la calidad de vida de sus habitantes.

Así mismo, la desmovilización de algunos grupos armados al margen de la ley exige importantes inversiones para rehabilitar las zonas asoladas por la guerra, asistir a las personas internamente desplazadas y a los ex combatientes y para construir la infraestructura básica, como carreteras, electricidad, escuelas y hospitales en las zonas que han sido más afectadas.

> Cuando no existen alternativas productivas, las personas pueden dedicarse a la violencia como medio de vida.

Un elemento importante del restablecimiento de la paz es una estrategia exitosa para desmovilizar, desarmar y reinsertar a las tropas combatientes. Éste es uno de los retos más importantes que enfrentará el país en los próximos años.

11.8.1 ¿Dónde estamos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

El primer ODM hace referencia a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. La meta busca, para 2015, haber reducido a la mitad la proporción de la población cuyo ingreso es menor a un dólar por día (teniendo como base la cifra de 1990).

El *Cuadro 11.8* muestra algunos de los ODM, comparados con la situación actual en esas áreas. Es evidente que alcanzar estos ODM implica unos desafíos enormes para el país. En la mayoría de los casos, el avance esperado en los próximos años (hasta 2015) no guarda proporción con los logros obtenidos entre 1990 y 2006. Esto exigirá replantear buena parte de la política social, con una combinación de nuevos programas, más recursos y mejor focalización, tal y como veremos en el Capítulo 12.

Algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su avance en Colombia. **Cuadro 11.8**

META	Línea de base	Situación en:	2015
Reducir en 50% el porcentaje de personas con ingreso inferior a US$1 con (PPA)	1991 2,80%	2004 2,40%	1,5%
Reducir en un 45% el porcentaje de personas en pobreza	1991 53,80%	2006 50%	28,5%
Reducir en 47% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia)	1991 20,40%	2006 12%	8,8%
Reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad)	1990 10%	2005 7%	3%
Reducir a 7,5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria	1990 17%	2001 13%	7,5%

Fuente: MERPD, SISD-30, Encuesta Demografía y Salud, FAO.

RESUMEN

1. Este capítulo explora los instrumentos de política con que cuenta el Gobierno para combatir grandes problemas sociales como la pobreza y la desigualdad. Se exploran las posibilidades existentes en cinco grandes frentes: educación, salud, pensiones, servicios públicos y protección social.

2. Con el objetivo de establecer metas claras a las políticas implementadas, se crearon los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales articulan un acuerdo mundial que busca enfrentar los grandes problemas de la humanidad, como lo son el hambre, la falta de educación, la discriminación y el deterioro del medio ambiente.

3. La educación constituye una gran herramienta para combatir la pobreza, además de tener grandes propiedades redistributivas al ser proveída masivamente a la población más pobre.

   Durante la última década, la descentralización en materia educativa ha traído consigo grandes cambios en el panorama educativo, a la vez que nuevos esquemas, como la capitación y las alianzas con entes privados para la provisión de educación a la población más desfavorecida han colaborado para el mejoramiento del nivel educativo general del país.

4. Las múltiples fallas de mercado existentes en el sector de la salud hacen necesario que el Estado provea de estos servicios a la población más pobre, en aras de la equidad y la interrupción de ciclos viciosos de pobreza que condenan a ciertos sectores de la población a vivir en precarias condiciones durante generaciones enteras.

   Al respecto, la Ley 100 de 1991 planteó un nuevo esquema de aseguramiento en salud que permitió grandes avances en materia de cobertura, aunque aún queda un gran camino por recorrer.

5. Los sistemas de pensiones tienen como propósito principal evitar la pobreza de la población cuando culmina la vida laboral. El sistema de pensiones colombiano cumple adicionalmente una función redistributiva.

6. La correcta provisión de servicios públicos permite a la población vivir en condiciones más dignas y propicias para su desarrollo. Esta área ha experimentado grandes cambios en regulación y en la organización de las empresas encargadas de la provisión, las cuales han generado mejoras en cobertura y eficiencia.

   El esquema utilizado en la actualidad para fijar las tarifas (los estratos) parece tener problemas en tanto que subsidia a población que no lo necesita. Adicionalmente, existe

una gran brecha entre el sector urbano y rural, donde las condiciones físicas dificultan la ampliación de cobertura.

7. La protección social comprende dos grandes áreas: la asistencia a la población en estado de pobreza crítica y la ayuda a la población más vulnerable, en el manejo de riesgos económicos inherentes a la vida diaria. La protección social debe ayudar a prevenir, mitigar y superar los problemas potenciales que puede enfrentar cualquier individuo o familia que comprometan su situación económica presente o futura.

8. Colombia ha logrado un avance importante en lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero aún debe hacerse un gran esfuerzo para poder cumplir las metas acordadas. En comparación con otros países de América Latina, nos encontramos en un nivel medio, con algunos países más cerca de cumplir las metas, mientras que otros muestran menores progresos.

9. Frente a los demás países de la región, Colombia debe avanzar más en la cobertura y calidad de la educación. A pesar de la ampliación de la cobertura en primaria lograda durante la década de 1990, la política ha carecido de continuidad en la expansión de la cobertura a niveles secundario y terciario.

10. En cuanto a la reducción de la pobreza, el retroceso observado deja a Colombia por debajo del promedio latinoamericano y, en relación con el acceso a fuentes de agua potable, la situación de las zonas rurales continúa siendo precaria.

11. Se observan avances importantes en salud infantil e igualdad de género. Además, la salud materna, aunque se ha deteriorado, es mejor que en el resto de países de la región.

12. Los rezagos observados se deben básicamente a que existen divergencias importantes en cuanto a la evolución de los indicadores de desarrollo en los departamentos colombianos. Por lo tanto, es posible que algunas de las metas propuestas hace cinco años sean cumplidas en el ámbito nacional pero, regionalmente, las diferencias observadas requieren mayores esfuerzos y un compromiso considerable por parte de los gobiernos locales, el Gobierno Nacional y el sector privado.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE

- ✓ *ahorro individual o contribución definida*
- ✓ *aseguramiento*
- ✓ *gasto público social*
- ✓ *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*
- ✓ *protección social*
- ✓ *prima media o prestación definida*
- ✓ *régimen contributivo de salud*
- ✓ *régimen subsidiado de salud*
- ✓ *subsidios a la oferta*
- ✓ *subsidios a la demanda*
- ✓ *subsidios cruzados*

ACTIVIDADES PARA EL APRENDIZAJE

Responda las siguientes preguntas:

1. ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo del Milenio?
2. ¿Por qué el Estado debe implementar acciones de política para disminuir la pobreza y la desigualdad?
3. ¿Cuáles son los principales instrumentos de política para mejorar la situación en materia de educación?
4. ¿Cómo funciona actualmente el sistema de protección social en salud?
5. ¿Cuáles son los mayores problemas que enfrenta Colombia en cuanto a servicios públicos?
6. ¿Qué papel debe jugar el Gobierno dentro de la protección social de la población?
7. ¿Cuáles son las áreas más avanzadas y más atrasadas en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Página Web Complemente su aprendizaje con la página Web del libro.

LECTURAS RECOMENDADAS

La página oficial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas se puede consultar en http://www.un.org/millenniumgoals/.

En particular, el Proyecto del Milenio contiene los resultados de un sinnúmero de investigaciones resumidas en un reporte preparado por Jeffrey Sachs y disponible en http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm.

Por su parte, para el caso colombiano, Núñez y González (2006) analizan el estado actual en cada una de las metas y realizan un breve recuento de la evolución de los indicadores en los últimos años.

La situación actual de las políticas educativas en América Latina se encuentra cubierta en Navarro (2006), que resume las diferentes estrategias e iniciativas adoptadas en varios países.

En el caso colombiano, Barrera y Domínguez (2006) analizan la evolución de las políticas educativas, al igual que indicadores de la situación actual de la educación en el país.

Escobar y Panopoulou (2003) analizan la evolución de la salud en Colombia después de la Ley 100 de 1993, en un documento publicado en el libro del Banco Mundial titulado *Colombia: fundamentos económicos de la paz*. Paredes (2005) hace algo similar con información más actualizada.

Para los interesados en las reformas a los sistemas de pensiones, existen dos excelentes documentos que ofrecen un panorama completo tanto del tipo de reformas como de sus resultados: Mesa-Lago (2004) y el trabajo del Banco Mundial (2004), *Cumpliendo la promesa de seguridad social en América Latina y el Caribe,* disponible en http://www.worldbank.org. La literatura colombiana sobre el particular es rica y extensa. Los trabajos más actualizados se encuentran en el *Debate de Coyuntura Económica,* No. 57, octubre 2004, donde se plantean los efectos de las reformas recientes, así como los retos y desafíos a futuro.

La protección social es discutida en forma clara en el informe *Asegurando el futuro en una economía globalizada* de la oficina del economista jefe para América Latina del Banco Mundial, disponible en www.worldbank.org.

En el caso colombiano, los artículos contenidos en el *Debate de Coyuntura Social de Fedesarrollo,* febrero de 2005 son un buen punto de partida.

Para el tema de los servicios públicos, Caballero *et al.* (2006), *Cuadernos de Fedesarrollo,* No. 18, discuten las reformas recientes al marco institucional, y Casas, Medina y Meléndez (2005) analizan el impacto de los subsidios.

BIBLIOGRAFÍA

Barrera, Felipe y Camilo Domínguez. 2006. "Educación básica en Colombia: opciones futuras de política", documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

Caballero Argáez, Carlos, Alejandro Jadresic y Manuel Ramírez Gómez. 2006. "El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento". *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 18, Bogotá.

Casas, Camila, Pablo Medina y Marcela Meléndez. 2005. "Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia: ¿Hacia dónde movernos?" *Coyuntura Social*, 33:47-79, diciembre.

Escobar, María Luisa y Panagiota Panapoulou. 2003. "Health" ("Salud") Chapter 22 in *Colombia: Economic Fundamentals of Peace* (Fundamentos Económicos de la Paz), Banco Mundial, Washington, D.C.

Holzmann, Robert y Steen Jorgensen. 2000. "Social Risk Management: A new conceptual framework for social protection and beyond". Banco Mundial, *Social Protection Discussion Paper*, No. 0006

Mesa-Lago, Carmelo. 2004. "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social". Serie *Financiamiento del Desarrollo*, 144, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, marzo.

Navarro, Juan. 2006. "Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas". Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.

Paredes, Nelcy. 2005. "Las reformas de salud en Colombia". *Coyuntura Económica*, 35(2), Fedesarrollo.

Perotti, Roberto. 2005. "Public spending on social protection in Colombia: Analysis and proposals", en Alberto Alesina, editor. *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, MIT Press.

Perotti, Roberto. 2002. "Gasto público en asistencia social en Colombia: análisis y propuestas", en Alberto Alesina, editor. *Reformas Institucionales en Colombia*, Editorial Alfaomega, Bogotá.

EPÍLOGO: ¿CÓMO ACELERAR EL DESARROLLO DE COLOMBIA?

CAPÍTULO 12

CONTENIDO

12.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de los once capítulos anteriores discutimos las principales características de la economía colombiana. Aunque las tasas de crecimiento del PIB han mejorado en los últimos años, queda claro que todavía tenemos grandes retos en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad. Sabemos que estos objetivos –que son la esencia y el fin último del desarrollo económico– están interrelacionados, pero no nos hemos detenido a pensar cuáles son las acciones que se requieren para alcanzarlos.

Como muchas de estas acciones involucran la asignación de recursos que por definición son escasos, necesitamos una carta de navegación que nos permita identificar con claridad los principales obstáculos y la mejor manera de superarlos. Esto es lo que trataremos de hacer en este capítulo, a riesgo de simplificar excesivamente los problemas y las soluciones. Adoptamos, entonces, un enfoque que podríamos denominar "economía clínica" para identificar el tratamiento apropiado para Colombia, con miras a acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza y asegurar una mayor equidad.

Este capítulo adopta un enfoque que podríamos denominar "economía clínica" para identificar el tratamiento apropiado para Colombia, con miras a acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza y asegurar una mayor equidad.

Escogeremos siete áreas prioritarias de acción que, como sabemos, hacen parte de un todo indivisible; es decir, interactúan y se retroalimentan. Comenzaremos con las que están más cerca del problema de crecimiento, para luego concentrarnos en las acciones adicionales que se requieren para encauzar ese crecimiento en una dirección que realmente favorezca a los pobres, lo cual demanda intervenciones que redistribuyan recursos y oportunidades.

En el mismo espíritu de la opinión de un médico, trataremos de proponer un tratamiento puntual y efectivo.

12.2 LOS CUELLOS DE BOTELLA AL CRECIMIENTO

Una vez realizado el recorrido por los diferentes capítulos de este libro es natural preguntarnos cuáles son las restricciones más importantes que se deben remover para acelerar el crecimiento económico en Colombia.

Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), de la Universidad de Harvard, proponen una metodología para responder este tipo de interrogantes. En términos generales, las posibles causas de un crecimiento insatisfactorio se pueden agrupar en tres categorías:

1. **Inexistencia de un abanico de proyectos de inversión que sean rentables.** Esto puede ocurrir, por ejemplo, porque los empresarios no logran identificar con claridad cuáles son sus ventajas comparativas; es decir, aquellas actividades en las que son o pueden ser verdaderamente competitivos.

2. **Aun si dichos proyectos están disponibles, existen dificultades de apropiación de los beneficios.** Como lo comentamos en el Capítulo 4, los problemas de apropiación se refieren a todos aquellos factores que, por una razón u otra, legal o ilegal, impiden que un empresario reciba los beneficios de sus inversiones, lo que disminuye los incentivos para invertir, con los consecuentes efectos sobre el crecimiento.

3. **Es posible que aun teniendo proyectos rentables y certeza acerca de la apropiación de sus beneficios, no existan canales de financiamiento adecuados para que los proyectos se lleven a cabo.** Si el costo del capital es demasiado alto o simplemente no está disponible -debido, por ejemplo, a restricciones en el acceso al crédito–, los proyectos de inversión no podrán realizarse a pesar de ser rentables y atractivos.

Sin ignorar que los resultados han mejorado considerablemente desde 2000, no hay duda de que en materia de crecimiento Colombia tiene mucho camino por recorrer. Existen problemas en cada uno de los tres puntos mencionados arriba. En cuanto a los factores que pueden afectar la rentabilidad de los proyectos de inversión existe una amplia gama de posibilidades. Por ejemplo, una mala infraestructura y altos costos de transporte y telecomunicaciones pueden ocasionar un bajo retorno a los proyectos privados. Lo mismo puede decirse de deficiencias en la productividad y la adopción de tecnologías.

Los altos costos de financiamiento pueden deberse a deficiencias en el acceso a los mercados financieros internacionales o a malas condiciones del financiamiento local.

En el caso de los altos costos de financiamiento, los problemas pueden deberse a deficiencias en el acceso a los mercados financieros internacionales (alta prima de riesgo para el país, condiciones poco atractivas para la inversión extranjera directa, regulaciones en la cuenta de capital de la balanza de pagos, etc.), o a malas condiciones del financiamiento local debido al mal funcionamiento del mercado de capitales.

Una mala infraestructura, altos costos de transporte y telecomunicaciones pueden ocasionar un bajo retorno a los proyectos privados. Lo mismo puede decirse de deficiencias en la productividad y la adopción de tecnologías.

Así como el médico tiene una serie de preguntas ordenadas de manera lógica para realizar su diagnóstico, debemos preguntarnos si el problema de bajo crecimiento es atribuible a retornos inadecuados a la inversión, mala apropiabilidad privada de dichos retornos o deficiente acceso al financiamiento.

- **Si el problema son bajos niveles de retornos**, entonces debemos preguntarnos si es un caso de una insuficiente oferta de factores productivos complementarios (como el capital humano y la infraestructura) o, más bien, falta de acceso a las tecnologías pertinentes.

- **Si, por el contrario, el problema es una pobre apropiabilidad**, la pregunta relevante es si esto se debe al sistema tributario o a factores que impiden una adecuada protección de los derechos de propiedad y cumplimiento de los contratos.

- **Si, de otra parte, el problema es el financiamiento,** es necesario saber si se trata de un problema externo o interno y, en caso de ser este último, evaluar si está relacionado con el sistema bancario o con el mercado de bonos y acciones.

12.2.1 La sostenibilidad del crecimiento

Alcanzar altas tasas de crecimiento, si bien es un logro muy importante, no es suficiente. Dado que Colombia todavía tiene espacio para crecer, el verdadero reto consiste en sostenerlas. En la última década, la economía colombiana ha crecido al 3,4% en promedio por año, lo cual es inferior a las tasas observadas en economías de la región, como la de Chile.

Una condición necesaria para crecer de manera sostenida es la estabilidad macroeconómica. Para lograrlo, resulta fundamental mantener el control sobre las tasas de inflación, junto con una baja deuda pública como proporción del PIB. De esta forma se reduce la vulnerabilidad de la economía colombiana ante choques externos, como la pérdida de liquidez internacional.

La independencia del Banco Central es un elemento clave que contribuye a la estabilidad. Tratar de crecer a tasas altas por medio de políticas fiscales y monetarias expansivas puede resultar en mayores tasas de inflación, crisis de deuda y, por tanto, menores tasas de crecimiento sostenido. Por esto la autoridad monetaria debe mantener a su discreción las decisiones de política que puedan ejercer una fuerza opuesta a las fases del ciclo y, de esta forma, prever y evitar dificultades.

12.3 APROPIABILIDAD

Muy pocas personas ponen en duda que en el país, más que falta de nuevas "ideas" que identifiquen actividades dinámicas con fuerte impacto sobre la inversión y el crecimiento, las condiciones de seguridad personal y jurídica han sido un verdadero obstáculo al crecimiento. Esto nos lleva a dos temas con los que comenzaremos nuestro recorrido por los retos económicos y sociales de Colombia.

12.3.1 Reto 1: Problemas asociados a la seguridad

Los problemas asociados a la apropiación de recursos por parte de terceros son de enorme relevancia en Colombia. Atentados contra bienes privados, pagos por secuestros, extorsión a empresas, robos de mercancía, quema de buses y camiones son ejemplos de las acciones que realizan los grupos al margen de la ley y que impiden una correcta apropiación de los beneficios producidos. Aunque es indudable que el país ha avanzado significativamente en esta área en los últimos años, los indicadores básicos muestran todavía un nivel alto de inseguridad frente al de otros países. Por ejemplo, la tasa de secuestros es una de las mayores en el mundo.

Como se vio en el Capítulo 4, los problemas de seguridad reflejan, entre otros factores, la existencia de un prolongado conflicto armado interno, que ha probado ser de difícil solución. Aunque cada día pesan más aspectos económicos, especialmente los relacionados con el narcotráfico, no cabe duda de que el conflicto tiene un componente político.

En suma, se trata de un conflicto irregular y ambiguo, en el que se mezclan aspectos ideológicos y económicos, que con frecuencia desembocan en actividades de carácter terrorista. Sin entrar en los detalles conceptuales, lo cierto es que ha tenido consecuencias negativas sobre la economía colombiana (para no hablar sobre las consecuencias humanitarias, que han sido particularmente graves).

Como hemos estudiado a lo largo del libro, el conflicto ha disminuido la inversión y la productividad, lo que ha tenido un gran costo en términos de crecimiento económico; desplaza recursos de la inversión pública y reduce la atracción de inversión extranjera, además de imponer costos adicionales de seguridad sobre las firmas, lo que afecta su competitividad. El Banco Mundial (2003) ha estimado que, en general, los países con presencia de conflictos armados internos crecen en promedio 2% menos que en períodos de paz, lo que parece una cifra realista a la luz de la evidencia colombiana.

El conflicto ha disminuido la inversión y la productividad; desplaza recursos de la inversión pública y reduce la atracción de inversión extranjera, además de imponer costos adicionales de seguridad sobre las firmas, lo que afecta la competitividad.

Ahora bien, en los últimos años la situación de seguridad ha mejorado significativamente, lo que ha redundado en una mayor confianza

por parte de empresas y hogares. Buena parte de este resultado es atribuible al fortalecimiento de las fuerzas armadas y de policía, y a las negociaciones con los grupos de autodefensa y la guerrilla que han iniciado un proceso de desmovilización. Aunque éstas son buenas noticias, lo cierto es que aún quedan serios problemas por resolver, tanto en el campo del conflicto propiamente dicho, como en lo que internacionalmente se conoce como el posconflicto.

Todavía queda un camino largo por recorrer para reducir los indicadores de criminalidad a niveles comparables con el promedio regional. Esto requerirá recursos, esfuerzo y tiempo. Será necesario mantener el gasto en defensa y seguridad en niveles cercanos al 5% del PIB por año, cuando lo normal en otros países es 3%. Esto, por supuesto, significa menos inversión en otros frentes, como infraestructura y educación, o más impuestos.

Adicionalmente, aun bajo el escenario de pacificación se requerirán recursos para evitar el resurgimiento del conflicto. Temas como la reinserción de los ex combatientes, la erradicación de minas y la destrucción de armas, la protección humanitaria, la capacitación laboral y la reconciliación, son actividades que requieren inversiones adicionales. Además, se deben adoptar medidas para una mayor inclusión social, una mayor protección de los derechos de propiedad y acceso a la tierra. Todos estos temas tienen implicaciones económicas importantes, muchas de las cuales son difíciles de predecir.

El éxito de las estrategias posconflicto depende del apoyo internacional, tanto en términos de recursos de ayuda externa como de crédito blando por parte de gobiernos y entidades multilaterales.

También es cierto que la experiencia de otros países indica que el éxito de las estrategias posconflicto depende del apoyo internacional, tanto en lo que concierne a recursos de ayuda externa como a crédito blando por parte de gobiernos y entidades multilaterales. Estos esfuerzos deberán ser complementados por el sector privado colombiano, en términos de tributación adicional, capacitación, generación de empleo y financiamiento de nuevas actividades.

En suma, es muy probable que la economía colombiana tenga que enfrentar simultáneamente los retos del conflicto y el posconflicto, lo que implica una carga adicional de recursos públicos y privados. El gran desafío hacia delante es que la mayor seguridad se traduzca en crecimiento económico, lo que a su vez genere recursos que puedan canalizarse para reforzar la solución del conflicto. Éste sería un ejemplo de un círculo virtuoso, como el que ha vivido el país en los últimos años. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que esto vaya a ocurrir de la manera deseada.

Estas reflexiones nos llevan a un segundo dilema: por un lado, los problemas sociales, políticos y económicos del país requieren recursos públicos adicionales para su solución; pero de otra parte, no cabe duda de que la estructura tributaria

colombiana tiene ciertas debilidades que impiden niveles de recaudo óptimos. ¿Cómo resolver esta encrucijada?

12.3.2 Reto 2: Problemas asociados a la estructura tributaria

Pese a los avances recientes en materia de estabilidad macroeconómica, subsiste un problema fiscal complejo con graves implicaciones sobre el futuro de la economía colombiana. Como vimos en el Capítulo 6, el tamaño del Estado en Colombia ha crecido considerablemente durante los últimos quince años. El gasto público del Sector Público No Financiero (SPNF) aumentó de 21% del PIB en 1990 a 34% del PIB en 2007, mientras que los gastos totales del Gobierno Central se elevaron de alrededor de 10% del PIB en 1990 a 22% en 2007. Dada la necesidad de recursos fiscales para atender el mayor gasto, el Congreso y los sucesivos gobiernos han aprobado más de diez reformas tributarias de importancia desde 1990.

Como resultado de estas reformas, los ingresos tributarios del Gobierno Central aumentaron de 10% del PIB en 1990 a cerca de 16,8% del PIB en el año 2007. Dicho incremento es atribuible en buena parte al aumento de la tributación a la renta, cuyo recaudo pasó de 3,4% a 6,7% del PIB en ese período, así como el IVA, que pasó de 2,4% a 6,8% del PIB. La aparición de nuevos impuestos, como el gravamen a los movimientos financieros (cuyos recaudos ascendieron en 2007 a 0,8% del PIB) y el impuesto al patrimonio, que representó en ese año ingresos por 0,3% del PIB, también han contribuido a aumentar la tributación.

Ante esta realidad, **la primera pregunta que debe responderse es si el monto total de la carga tributaria es el adecuado.** Si tomamos como referencia la situación de otros países, especialmente aquellos con un nivel de ingreso por habitante similar al nuestro, la respuesta es afirmativa: la tributación en Colombia corresponde, *grosso modo*, a la que cabría esperar dado su nivel de ingreso. Ahora bien, si respondemos esta pregunta sobre la base de las necesidades de gasto presente y futuro del Gobierno Central, tendríamos que decir que se requieren cerca de dos puntos de tributación adicional como porcentaje del PIB, en parte por los problemas de seguridad y, en parte, por las obligaciones en materia de pensiones.

La segunda pregunta tiene que ver con la composición del recaudo: ¿Está bien repartida la carga tributaria entre los diferentes tipos de impuestos? Aquí la respuesta es nuevamente afirmativa. Nuestro país, a diferencia de muchos otros en la región, ha logrado desarrollar a través de los años un sistema de tributación directa, en el que el impuesto de renta tiene un peso importante en los recaudos totales. Lo mismo puede decirse del IVA. Entonces, ¿dónde radica la debilidad de la estructura tributaria colombiana?

Para responder esta pregunta vale la pena recordar que, en el caso del impuesto de renta, la tarifa máxima se elevó de 30% en 1990 a 34% en 2007. Más allá de los

problemas causados por la tasa nominal del impuesto de renta, que es una de las más altas en la región, lo que más llama la atención sobre la estructura tributaria colombiana es el reducido tamaño de la base gravable.

En el año 2004, se presentaron solamente 523.122 declaraciones de renta. De este total, 374.631 correspondieron a personas naturales (1,7% de la población económicamente activa), que aportaron solo el 4% del impuesto de renta recaudado. La mínima participación de las personas naturales en el recaudo del impuesto de renta es resultado del alto nivel de exenciones a este tipo de contribuyentes. De hecho, el nivel de exención básica -medido como múltiplos del ingreso per cápita es el tercero más alto en América Latina.

La contribución de las sociedades se concentra, a su vez, en muy pocas empresas. En efecto, del total de personas jurídicas, 5.259 correspondieron en 2004 a la categoría de "grandes contribuyentes", que aportaron el 78% del recaudo total del impuesto de renta. En virtud de estas cifras, puede afirmarse que buena parte del incremento del recaudo en los últimos años es atribuible a la mayor tributación de las personas jurídicas y, dentro de éstas, de un grupo relativamente pequeño de empresas. Así, los factores tributarios inhiben inversiones profundas, específicas y con retornos de largo plazo.

El reducido tamaño de la base tributaria explica en parte la elevación de las tasas. Ante las mayores tasas, muchos sectores empresariales han intensificado la búsqueda de tratamientos preferenciales por medio de un variado y creativo sistema de exenciones, descuentos y deducciones. Estos beneficios han generado una inmensa complejidad, lo que dificulta la tarea para el contribuyente y la administración, además de dar pie a enormes inequidades horizontales. Es decir, empresas e individuos con la misma capacidad económica contribuyen al fisco con montos muy diferentes.

Al comparar el sistema tributario colombiano con los de otros países latinoamericanos se hace evidente que la carga tributaria del sector formal empresarial es excesiva. La tasa de impuestos efectiva marginal que pagan las empresas, medida como la brecha entre la rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos. Para una inversión nueva en Colombia esta tasa equivale a 47%, una de las más altas internacionalmente.

Claro está que la tasa varía considerablemente por sectores económicos. Gran parte se debe a que, como vimos, varios sectores tienen tratamientos privilegiados. Lo complejo es que los sectores más beneficiados por la legislación tributaria, por lo general, no corresponden con los sectores más dinámicos o de mayor crecimiento. Es decir, el uso de la política tributaria como herramienta de desarrollo, por lo general, no ha dado buenos resultados.

En el caso del IVA los problemas son similares. Como vimos, el recaudo total asciende a 6,8% del PIB, a partir de una tarifa general de 16% sobre el valor agregado

en la economía. Esto quiere decir que la productividad del impuesto es relativamente baja (43% = 0,68/0,16), debido a que muchas etapas del valor agregado están gravadas a tasas más bajas o, simplemente, a que se encuentran exentas o excluidas del pago de este impuesto. En otras palabras, se podría recaudar mucho más con la misma tarifa, o reducir la tarifa y recaudar lo mismo. Esto es lo que hace que la productividad del impuesto sea baja.

Adicionalmente, los cambios en las leyes son demasiado frecuentes, lo que crea una gran inestabilidad tributaria. Por todo esto, no cabe duda de que la política tributaria es una fuente importante de incertidumbre, con graves consecuencias sobre el crecimiento económico. Se requiere una reforma integral, en aras de mayor simplicidad y equidad, pero sin afectar de forma significativa los ingresos tributarios totales. No pocos analistas consideran que éste es el principal cuello de botella que hoy por hoy impide un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, del crecimiento económico.

Cambios frecuentes en las leyes crean una gran inestabilidad tributaria. La política tributaria puede ser una fuente importante de incertidumbre.

La reforma tributaria aprobada en 2006 estuvo inicialmente orientada a resolver los problemas estructurales del sistema impositivo colombiano. Esto desafortunadamente no ocurrió. En realidad el principal cambio provino de una iniciativa diferente que introdujo el nuevo régimen de zonas francas por medio de las cuales las empresas pueden acceder a una tasa de impuesto de renta del 15% (frente a una tasa general de 33%)[1]. El problema de las zonas francas es que se otorgan de manera discrecional a ciertas empresas, de manera que dan origen a grandes inequidades. Por ello, no son realmente un sustituto a una reforma estructural que beneficie a todas las empresas en la misma proporción, independientemente de su ubicación, tamaño, antigüedad y sector de actividad.

Éste es uno de los temas sobre los que hay poco consenso en el país. Cuando la tributación tiende a mirarse desde la perspectiva de la eficiencia, es decir, con un criterio estrictamente económico, es indudable que lo adecuado es reducir la tarifa del impuesto de renta, ampliar la base de tributación (incluyendo a personas naturales que hoy no contribuyen) y reducir los tratamientos privilegiados que benefician a ciertos sectores.

En el caso del IVA, se debe reducir la dispersión tributaria, e igualmente, ampliar la base.

Ahora bien, como el debate es también político, no se pueden ignorar las consideraciones de equidad. En este caso, se puede justificar la existencia de una

1 El nuevo régimen consiste en otorgar acuerdos de estabilidad tributaria con las empresas que operen en estos lugares, reduciendo el impuesto sobre la renta del 38% al 15%.

tarifa reducida para los bienes y servicios más básicos o una exención del impuesto de renta para las personas que tengan un ingreso inferior a cierto nivel.

Sin embargo, lo que enseña la evidencia internacional es que en materia tributaria lo deseable es darle prioridad a las consideraciones de eficiencia y, más bien, utilizar el gasto público como herramienta de equidad. De no hacerse así, se corre el riesgo de frenar el crecimiento, que como vimos, es quizá la herramienta más poderosa para reducir la pobreza. Lo cierto es que la discusión entre eficiencia y equidad, o entre economía y política, siempre concluye en algún punto intermedio con concesiones de ambas partes.

12.3.3 Reto 3: Problemas asociados con el gasto público

Las finanzas públicas colombianas se caracterizaron por una gran estabilidad, incluso durante períodos de gran turbulencia para América Latina, como la "década pérdida" de los años ochenta. Mientras el resto de la región presentaba un déficit del Gobierno Central cercano al 10% del PIB, en Colombia este desequilibrio no superó el 5% del PIB. Sin embargo, esta situación cambió en la segunda mitad de la década de los noventa.

Mientras que en la mayoría de países de la región las finanzas públicas se ajustaron con éxito, en Colombia ocurrió todo lo contrario (el déficit del GNC alcanzó niveles cercanos a 8% del PIB en 1999), de manera que hoy en día este desequilibrio es superior al promedio de la región. De una situación fiscal balanceada en la segunda mitad de los ochenta, el Gobierno Central pasó a presentar déficit del orden de 5% del PIB, lo que puso en entredicho su sostenibilidad fiscal, por lo menos hasta que se adoptaron algunos correctivos a raíz del programa sucrito con el FMI en 1999.

> Las finanzas públicas colombianas se caracterizaron por una gran estabilidad, incluso durante períodos de gran turbulencia para América Latina.

Como reflejo de los desequilibrios acumulados, la deuda del GNC ha crecido de niveles cercanos a 15% del PIB en 1990 a 43,7% del PIB en 2007 (si se incluyen los activos financieros del GNC, la deuda neta se reduce aproximadamente diez puntos porcentuales como proporción del PIB). La existencia de un superávit primario (esto es, sin intereses) cercano al 1% del PIB implica una reducción de la vulnerabilidad ante choques externos, aunque la situación ha mejorado desde el año 2003 debido al mayor ritmo de crecimiento económico (cercano a 5% por año y en 2007 alcanzó 7,7%), la reducción de las tasas de interés sobre la deuda pública y la revaluación de la moneda que ha abaratado el costo de la deuda externa.

En las actuales circunstancias, aunque la deuda del GNC es sostenible, existe muy poca holgura para acomodar un período de bajo crecimiento, altas tasas de interés o mayor devaluación de la moneda.

La adaptabilidad de la política fiscal hace referencia a la capacidad de acomodar cambios en el ciclo económico. Para que las finanzas públicas jueguen un papel estabilizador resulta indispensable que el proceso presupuestal permita generar ahorros en períodos de auge, para luego mantener el gasto en períodos de recesión. Como lo han documentado múltiples trabajos, el manejo anticíclico de la política fiscal colombiana fue un instrumento fundamental de estabilidad macroeconómica entre 1950 y los años ochenta.

Como norma general, los años de crecimiento del PIB por encima de su tendencia van acompañados de incrementos en el superávit primario; mientras que cuando el PIB ha estado por debajo de su potencial se ha generado mayor déficit. Sin embargo, a lo largo de las últimas dos décadas se ha observado el comportamiento opuesto, es decir, un comportamiento procíclico de la política fiscal.

> La adaptabilidad de la política fiscal hace referencia a la capacidad de acomodar cambios en el ciclo económico.

En vez de suavizar el ciclo económico, las finanzas públicas lo han amplificado. Esto, por supuesto, tiene graves consecuencias, tanto generales como individuales, porque así como los auges son más pronunciados, como ocurrió entre 1994 y 1997 así como entre 2003 y 2007, las crisis también son más severas.

Por esto, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y atenuar las fases del ciclo económico, la Comisión Independiente del Gasto, conformada a mediados de 2007, recomendó un mayor esfuerzo de ahorro por parte del Gobierno. Aprovechando el momento de auge económico, la Comisión consideró necesario recortar el gasto y no permitir que su crecimiento real supere el crecimiento de la economía. Adicionalmente, sugirió incrementar los ingresos a través del proceso de privatización de las electrificadoras de la Nación (ISA, Isagén, Urrá y Corelca).

Una posible explicación de la falta de adaptabilidad en años recientes se relaciona con las inflexibilidades del presupuesto generadas por normas constitucionales y legales, tema que exploramos en los Capítulos 4 y 6.

También vimos cómo el gasto público en Colombia es alto si se compara con los resultados obtenidos. Por ejemplo, cuando se compara el porcentaje neto de matriculados en primaria y secundaria con el gasto destinado a la educación, Colombia aparece como un caso de baja cobertura dado el gasto. Algo similar ocurre en el sector de la salud.

Otro problema de gran preocupación es el relacionado con el impacto distributivo del gasto público. Como vimos en el Capítulo 11, algunos componentes importantes del gasto social no favorecen a los sectores más vulnerables de la población. Por eso, uno de los

> Otro problema de gran preocupación es el relacionado con el impacto distributivo del gasto público. Algunos componentes importantes del gasto social no favorecen a los sectores más vulnerables de la población.

temas de mayor relevancia a futuro es la necesidad de mejorar el debate público sobre la eficiencia del gasto y su impacto sobre la equidad.

En el trasfondo, la mala asignación del gasto público refleja las deficiencias en los sistemas de seguimiento y evaluación. Si bien en los últimos años se han dado los primeros pasos hacia la creación de un sistema que permita conocer la efectividad de los programas, todavía hace falta consolidar un sistema de información que incluya los seguimientos físicos y financieros relevantes para la toma de decisiones. Es decir, es poco lo que sabemos acerca del impacto de la mayor parte del gasto público. Se gasta en ciertas actividades por convención, tradición y conveniencia política, más que por un verdadero conocimiento acerca del impacto de dicho gasto sobre las personas y la sociedad.

12.4 NUESTRAS VENTAJAS COMPARATIVAS

Algunos países tienen problemas de crecimiento debido a que no logran identificar realmente cuál es su verdadera vocación. La analogía es el estudiante que cambia de carrera con frecuencia y no logra encontrar un campo en el que pueda destacarse. Si un país no identifica ciertos sectores en los cuales convertirse en "líder mundial", seguramente tendrá serios problemas frente a la globalización. Este liderazgo puede darse en actividades muy específicas, como las camisetas de algodón, en las que Bangladesh es el líder, o la ropa de cama, donde Pakistán domina el mercado. Esto nos lleva al cuarto reto que enfrentamos: ¿Cómo identificar nuestras fortalezas?

12.4.1 Reto 4: ¿Qué producir y para quién?

En el Capítulo 2 analizamos cuáles son los sectores que han impulsado el crecimiento del PIB colombiano. Concluimos que la agricultura y la industria han perdido terreno a favor de los servicios y la minería. ¿Quiere esto decir que Colombia tiene ventajas comparativas frente a los otros países en minería y servicios? Aunque el auge de la minería refleja el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo, gas y carbón, la realidad es que el crecimiento de los servicios es resultado en buena parte de la expansión de los servicios del Gobierno (acompañado del desarrollo de los servicios financieros y las telecomunicaciones, como ha ocurrido en casi todo el planeta).

Esta observación histórica podría sugerir que existe un problema de rentabilidad en ciertos sectores, especialmente en la industria y la agricultura. También, es necesario explorar si existe un problema de insuficiente oferta de factores productivos complementarios, como mano de obra calificada e infraestructura. De acuerdo con las cifras analizadas en los Capítulos 9 y 11, parece ser cierto que Colombia tiene un problema de baja matrícula en educación terciaria, incluyendo la formación técnica y tecnológica.

Además, las cifras de inversión en ciencia y tecnología tampoco son alentadoras. Más que las actividades de investigación y desarrollo, tal y como se entienden en los países desarrollados, lo que tenemos en mente es la capacidad de innovar para **descubrir** nuevos productos en actividades de alto dinamismo, que reemplacen a los sectores tradicionales que, por diversas razones, han tenido un retroceso. En esto, nos falta mucho por hacer.

La historia colombiana al respecto es de enorme interés y nos puede dar una visión más optimista del futuro. Por décadas, de hecho prácticamente un siglo, el café fue el motor de nuestra economía. Para resumir una historia larga y rica, el café es un producto intensivo en mano de obra, cultivado especialmente en pequeñas parcelas. Su expansión fue fuente fundamental para mejorar los ingresos de un amplio número de hogares que conformaron el núcleo del mercado doméstico colombiano.

La rentabilidad de la actividad cafetera en Colombia descendió abruptamente desde finales de los años ochenta. Entre los factores que explican este fenómeno se pueden mencionar la aparición de enfermedades, el fin de acuerdos de cuotas entre productores y consumidores, y el incremento de la oferta mundial.

Estas malas noticias en un sector tradicional fueron neutralizadas por avances o descubrimientos de otras actividades. Sin duda, el más importante de todos ha sido el sector energético, donde se realizaron importantes hallazgos que han permitido elevar considerablemente las exportaciones de petróleo y carbón. Nuestra economía es altamente dependiente de estos sectores, lo cual impone grandes exigencias sobre las políticas públicas para evitar la "maldición" de los recursos naturales. De otra parte, desde comienzos de los años setenta, Colombia adoptó una estrategia deliberada de diversificación de exportaciones. Con esta estrategia y, en parte, con los apoyos estatales a las actividades exportadoras no tradicionales aparecieron nuevas ideas productivas. Una de las más exitosas de todas, pero no la única, fue la de las flores frescas, que en pocas décadas se convirtió en un rubro exportador de importancia con alta capacidad de generación de empleo. Lo mismo puede decirse de la industria de las confecciones, de la petroquímica o la industria editorial, para mencionar unos pocos ejemplos (*ver Recuadro 12.1*).

Además del incremento en el comercio regional andino, las preferencias arancelarias de los Estados Unidos, primero a través del ATPA y luego extendidas en el año 2002 mediante el ATPDEA, han sido un hito para el desarrollo exportador en sectores no tradicionales. Por ello, la propia experiencia colombiana indica que el surgimiento de nuevas ideas productivas que pueden llegar a ser rentables depende críticamente del acceso a mercados internacionales, por razones de escala, diversidad de posibilidades o simple complementariedad. Por ello, las negociaciones comerciales deben ser parte fundamental de la agenda de desarrollo.

Las preferencias arancelarias de los Estados Unidos, primero a través del ATPA y luego extendidas en el año 2002 mediante el ATPDEA, fueron un hito para el desarrollo exportador en sectores no tradicionales.

Desde comienzos de la presente década, el debate nacional en esta materia ha estado centrado en la firma de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. La opinión pública se ha movido en forma pendular sobre este tema, muchas veces guiada por instintos y percepciones. La realidad inobjetable sobre el comercio exterior colombiano es que tanto las exportaciones como las importaciones de nuestro país son relativamente bajas, lo que refleja su parsimonioso crecimiento a través de los años.

Recuadro 12.1

¿QUÉ EXPLICA LOS CASOS DE ÉXITO DE PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN?

En apenas tres décadas, las flores colombianas han penetrado el mercado mundial, al punto que hoy en día el país es el segundo exportador de este producto, después de Holanda. El valor de las exportaciones de flores pasó de ser 20 mil dólares en 1965, a cerca de 750 millones de dólares en 2005, lo que equivale a 3,5% de las exportaciones totales.

En 1964, David Cheever, estudiante de la Universidad de Colorado, al escribir su tesis de grado concluyó que las condiciones climáticas, calidad de suelos, luminosidad, costos laborales y proximidad a Estados Unidos, hacían de la Sabana de Bogotá el lugar ideal para el cultivo de flores. El estudio fue difundido entre inversionistas y productores estadounidenses, cuyos márgenes de rentabilidad venían cayendo debido a los altos costos de producción.

Un año más tarde, con la participación de capital extranjero, se iniciaban las exportaciones de flores colombianas a los Estados Unidos. Aunque menos decisivos, también fueron importantes los apoyos gubernamentales a través de beneficios tributarios como el CAT (Certificado de Abono Tributario) y el CERT (Certificado de Reembolso Tributario) y el Plan Vallejo (introducido en 1967), que discutimos en el Capítulo 5.

La ropa interior y los vestidos de baño son otro caso de éxito. Entre 1991 y 2004, las exportaciones de estos productos pasaron de 58 a 158 millones de dólares, debido a que y Estados Unidos otorgó las preferencias arancelarias como contraprestación a lucha contra el narcotráfico en el país. Las empresas colombianas han desarrollado una ventaja comparativa, en términos de diseño e innovación.

En el año 2002, la modelo de la portada *Sports Illustrated Swimsuit Edition* lució un vestido de baño colombiano. Una adecuada estrategia de mercadeo, combinada con el talento y la creatividad, ha permitido que este rubro de exportación experimente elevadas tasas de crecimiento.

Lecciones para aprender

Estos ejemplos ponen de presente que la investigación y el conocimiento son componentes fundamentales del éxito. Por esto, es esencial fomentar la investigación en ciencia y tecnología, para identificar nuevos productos, mejorar su calidad y diseño, y estudiar los mercados en los que es adecuado participar.

El segundo denominador común de estos casos de éxito son las políticas públicas acertadas. La apertura económica de principios de los noventa, así como el ATPA/ATPDEA abrieron una ventana de oportunidad para los productores colombianos. No obstante, la existencia de conocimiento y buenas políticas no es todo. La creatividad e imaginación de los empresarios son indispensables para el éxito.

Fuente: Arbeláez y Meléndez (2006).

Puesto en términos muy simples, el comercio exterior colombiano es apenas un 60% del que cabría esperar dado el tamaño de nuestra economía y la proximidad a mercados importantes (como el de los Estados Unidos). Las razones de esta realidad son legendarias. De una parte, la producción está ubicada lejos de las costas, lo que encarece el comercio, y, de otra, están las barreras administrativas que por muchos años han restringido el comercio.

No existe, probablemente, un tema que más divida a los economistas colombianos que la política comercial. Las líneas están bien definidas entre amigos y enemigos de la apertura económica, de manera que las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos simplemente han reabierto un viejo debate, con pocas ideas nuevas.

Ahora bien, ¿cuáles son las implicaciones económicas y sociales del libre comercio con los Estados Unidos? Bajo supuestos bastante conservadores es posible esperar un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía (más o menos medio punto porcentual de crecimiento adicional por año), debido a que algunos sectores podrán ampliar y aprovechar el nuevo potencial de mercado, al punto de convertirse en actividades cada vez más importantes dentro de la estructura productiva nacional.

En particular, los resultados sectoriales indican que las actividades vinculadas a la cadena de los textiles y el cuero, específicamente las prendas de vestir y el calzado, así como la cadena del azúcar, los dulces y la chocolatería, donde el país tiene un importante potencial, pueden ser ganadoras. La lista puede alargarse con productos agrícolas y agroindustriales como el etanol y el biodiesel, el cacao, las frutas procesadas, las hortalizas y las legumbres. Lo contrario puede ocurrir con la industria metalmecánica, desde las manufacturas básicas hasta la maquinaria pesada. Colombia, entonces, cuenta con un amplio portafolio de sectores con los cuales puede profundizar el comercio exterior.

No obstante, estos pronósticos si bien se basan en análisis cuidadosos a partir de metodologías reconocidas, no son infalibles. La experiencia internacional, sobre todo la de los casos de éxito reciente, indica que las verdaderas posibilidades de crecimiento requieren un mercado amplio. Sin embargo, el acceso de los productos colombianos a los mercados mundiales, donde todavía enfrentan barreras importantes, es una condición necesaria pero no suficiente. Como tantas veces se ha dicho, los resultados dependerán de otros factores, entre los cuales se deben incluir, de manera importante, la infraestructura y el capital humano. Con todo, lo más importante es la capacidad de los empresarios de encontrar las oportunidades.

12.5 BUENAS IDEAS QUE NO ENCUENTRAN FINANCIAMIENTO

Para terminar esta reflexión sobre las decisiones empresariales, es preciso mencionar que una de las restricciones al crecimiento de la economía es el bajo nivel de profundidad financiera, tal y como lo discutimos en el Capítulo 8. Sin acceso al financiamiento, proyectos rentables pueden quedarse en el papel. Además, no solo afecta el crecimiento económico, sino que restringe las posibilidades de movilidad social. De allí la importancia de las características y el adecuado desarrollo del mercado financiero.

Una simple comparación internacional sugiere que la disponibilidad de crédito al sector privado es menor en Colombia, en comparación con otros países de América Latina. Adicionalmente, solo un puñado de empresas tiene acceso a los mercados financieros internacionales o al mercado local de bonos, de manera que la restricción crediticia se convierte en un limitante al surgimiento de nuevas ideas e iniciativas empresariales.

Las fórmulas para acelerar la profundización financiera no son obvias ni simples, por lo cual rara vez suscitan consensos. Lo cierto es que, en este campo, la opinión de los economistas tiende a ser muy diferente a la de muchos otros actores y, en ocasiones, antagónica a la propia sabiduría convencional. Por ejemplo, los cupos de crédito subsidiado a ciertos sectores (como el agrícola o la vivienda social), los controles administrativos a las tasas de interés y las limitaciones al uso de la información crediticia de los deudores son ejemplos de medidas que cuentan con gran aceptación popular como herramientas para lograr un mayor desarrollo del financiamiento. Sin embargo, el análisis económico nos enseña que este tipo de intervenciones puede tener efectos que, a la postre, resultan completamente opuestos a los deseados.

La visión del economista se basa en que lo deseable es que exista más información sobre la calidad de los deudores y que el crédito fluya libremente a las actividades más rentables, en las condiciones que determine el mercado. Sin embargo, esto no puede interpretarse como una apología del libre mercado, pues son muchas las razones

por las cuales este sector debe regularse y vigilarse minuciosamente por parte de las autoridades. Lo que ocurre es que la regulación debe ser prudencial, en el sentido de impedir que los intermediarios pongan en peligro los recursos del público.

12.5.1 Reto 5: Estrategias para aumentar la profundización financiera

Como vimos en el Capítulo 8, la literatura económica ha mostrado que el desarrollo financiero está positivamente asociado con el crecimiento económico. No en vano, uno de los principales objetivos de la política económica, en Colombia y en otros países, se ha concentrado en la aplicación de medidas conducentes a impulsar los niveles de profundización, eficiencia y estabilidad financiera.

En el país, no solo la relación de crédito otorgado al sector privado sobre PIB luce baja en términos internacionales, sino que, además, muchas empresas, especialmente de tamaño menor, no logran acceder a los recursos bancarios para financiar su actividad productiva (lo que las hace muy dependientes de sus recursos propios y los créditos de proveedores). Muy pocas tienen acceso al mercado de capitales para obtener financiamiento a través de la emisión de acciones o bonos. Por ello, no resulta extraño que ésta sea un área prioritaria para el diseño de políticas.

El Gobierno, consciente de este problema, adelanta desde 2006 una estrategia denominada la Banca de las Oportunidades, cuyo objetivo principal es diseñar instrumentos financieros que faciliten el acceso al crédito por parte de los colombianos de menores ingresos que no tienen contacto con el sistema financiero.

Por medio de los denominados corresponsales no bancarios –entidades diferentes a instituciones financieras que pueden operar como bancos– se pretende extender la cobertura a la población desatendida. Por ejemplo, en zonas remotas donde no tienen presencia los bancos comerciales, se busca un establecimiento comercial, para que opere en alianza con una entidad bancaria y cumpla sus funciones.

A comienzos de los años noventa estos temas ocupaban un lugar preponderante en la discusión económica en el país. Con el fin de acelerar el desarrollo financiero se redujeron los requerimientos de encaje y se eliminaron la mayoría de inversiones forzosas y controles sobre las tasas de interés. Sin embargo, a raíz de la crisis de fin de siglo volvieron a aparecer algunos elementos que elevaron entre dos y tres puntos los márgenes de intermediación financiera.

Aunque justificadas por la crisis, muchas de estas medidas se han prolongado más allá de lo deseable, lo que ha ocasionado efectos negativos. El mejor ejemplo, pero no el único, es el impuesto a las transacciones financieras, que se introdujo de manera transitoria con el fin de obtener recursos para atender la crisis de la banca pública y de los deudores hipotecarios. Este impuesto financia hoy una serie de gastos sin ninguna relación con la salud del sistema financiero. No cabe duda de que se trata de un impuesto que debe suprimirse para permitir un mayor avance de la bancarización en el país.

Así mismo, los controles sobre diferentes tasas de interés que hoy se mantienen, como son los casos de la tasa de usura y de los techos sobre el componente real de las tasas del crédito hipotecario, no tienen otro efecto que el de limitar la oferta de crédito hacia ciertos segmentos empresariales y de la población. Además, no resulta nada claro cuáles han sido las bondades de las inversiones forzosas de los bancos que en teoría deben orientarse a ciertos sectores de la economía.

Otro aspecto muy debatido en el país es el manejo de las centrales de información crediticia. En principio, estas centrales promueven la competencia en el mercado de crédito, en la medida en que reduce la posibilidad de que la información sobre los deudores sea monopolizada por una entidad financiera. Las centrales también conllevan mejoras en la evaluación y estimación del riesgo, contribuyen a la disciplina de los deudores, a la vez que posibilitan la detección de situaciones de sobreendeudamiento, ya sea de empresas o de personas.

Por último, permiten reducir los costos de proceso, análisis y evaluación de las aplicaciones de préstamos. Desde el punto de vista de los deudores, la mayor bondad es que tener una larga y buena historia crediticia abre las puertas del crédito. En el proceso de desarrollo de estas centrales, la adopción de una reglamentación que fomente su buen uso resulta fundamental.

Colombia está verdaderamente mal calificada en cuanto a la protección de los derechos de los acreedores. Esto hace urgente una evaluación y revisión de la Ley de Quiebras así como de los trámites y procesos que alargan el proceso de recuperación de las garantías por parte del sector financiero.

12.6 SIN REDISTRIBUCIÓN NO HABRÁ DESARROLLO

Los retos anteriores pueden aparecer demasiado relacionados con el crecimiento y no con el desarrollo económico, entendido en forma más amplia. Sin duda, los grandes retos de Colombia deben incluir otra serie de iniciativas más centradas en la problemática social. Por ello, planteamos dos retos adicionales enfocados en la informalidad y la superación, mitigación y prevención de la pobreza.

12.6.1 Reto 6: Problemas asociados al mercado laboral

No es exagerado afirmar que dos de los grandes problemas de la economía colombiana son sus elevadas tasas de desempleo e informalidad.

A pesar de que el crecimiento económico en los últimos años ha sido significativo, la tasa de desempleo a diciembre de 2007 alcanzó 11,4%, la cual es alta para los estándares latinoamericanos. Si se tiene en cuenta que 20 años atrás la tasa de desempleo era 10,5% se podría afirmar que en esta materia Colombia tiene un problema estructural. Por alguna razón, el crecimiento del producto no se traduce

en la generación de puestos de trabajo suficientes para satisfacer las necesidades de empleo de los colombianos.

> Los costos de formalización hacen más atractivo para las empresas y los individuos operar por fuera de la normas, aunque no necesariamente en actividades ilegales.

La reducción del desempleo es una tarea fundamental por razones tanto económicas como sociales. A este panorama se le debe agregar el alto y creciente grado de informalidad de la economía. Sin exagerar, podría afirmarse que dos terceras partes de la economía se desarrollan en condiciones de informalidad, entendida como la falta de aportes a la seguridad social por parte de empleadores y empleados.

Esto se explica porque los costos de formalización (tributarios, laborales, regulatorios, etc.) hacen más atractivo para las empresas y los individuos operar por fuera de la normas, aunque no necesariamente en actividades ilegales. El problema es que un nivel excesivo de informalidad empresarial no ayuda al crecimiento, debido al menor acceso al crédito y su menor desarrollo productivo y tecnológico.

En el caso de las personas, la informalidad afecta de manera negativa las posibilidades de protección laboral, mantiene a los hogares en condiciones de pobreza y hace a otros más vulnerables frente a la posibilidad de caer en este tipo de situación. Todo lo demás igual; un trabajador en el sector informal tiene un ingreso menor que uno en el sector formal.

Los más afectados por la informalidad son los propios trabajadores, que carecen de seguridad social, como pensiones, cesantías y aseguramiento contra riesgos profesionales. El sistema tributario también es un determinante muy importante de la informalidad. Las tasas del impuesto de renta y la complejidad en su manejo actúan como barrera a la entrada de las pequeñas empresas. La legislación laboral tampoco ayuda, en tanto que el Estado tiene serias limitaciones para sancionar el incumplimiento de las normas. Esto configura una situación en la que se vuelve socialmente aceptable actuar al margen de las normas. Éste es, quizás, el principal obstáculo a la formalidad.

> Uno de los principales causantes de la informalidad son los altos costos laborales diferentes al salario que enfrentan las firmas al contratar trabajadores.

La informalidad se puede perpetuar y convertirse en un verdadero círculo vicioso. A mayor informalidad, menor la posibilidad de que las empresas formales sobrevivan financieramente. En estas condiciones, el Estado cuenta con menos recursos para asegurar una adecuada igualdad de oportunidades, lo que hace que la informalidad se convierta en una trampa de la que es difícil salir.

12.6.2 Reto 7: Estrategia para reducir la pobreza

El diseño de una estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad no es un asunto simple. Como vimos en los capítulos 10 y 11, el carácter multidimensional de estos fenómenos, así como la complejidad de sus determinantes, hace indispensable articular una serie de iniciativas en diversos frentes.

El punto de partida necesariamente debe ser el crecimiento económico, lo que nos lleva de regreso a los demás retos que hemos esbozado en este capítulo (*ver Recuadro 12.2*). Pero el crecimiento, por sí solo, no es suficiente. Es indispensable complementar las estrategias anteriores con una serie de iniciativas específicamente orientadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población. La redistribución de recursos -especialmente del gasto público- hacia estos sectores puede ser de gran impacto.

En esta sección, más que reiterar los objetivos en una serie de campos de la política social, como educación, salud y servicios públicos, nos concentramos en los pasos que se requieren para mejorar el sistema de protección social existente en el país.

De acuerdo con el análisis realizado por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), para fines de política pública es útil dividir la pobreza en dos grupos: la pobreza extrema (que afecta de manera casi *permanente* a 12% de la población colombiana) y la pobreza moderada (que afecta al 45% de la población). De este segundo grupo, aproximadamente la mitad se encuentra de manera permanente en esta condición, mientras que la otra mitad la padece de manera transitoria. Cada uno de estos grupos requiere programas con énfasis y contenidos diferentes.

No cabe duda de que la erradicación de la pobreza extrema, o miseria, debe ser el objetivo prioritario de las políticas orientadas a mejorar el nivel de vida de los colombianos. En este grupo, con cerca de 6 millones de personas y algo menos de 1,5 millones de familias, la pobreza es sinónimo de hambre y falta severa de oportunidades. Para tener una idea de las condiciones que enfrentan estos colombianos basta con señalar que su tasa de desempleo fue de 25% en 2003, frente a 8,7% para la población no pobre. Los hogares en este grupo tienen en promedio 5 miembros, frente a 3,3 en la población no pobre. La lista de diferencias sería interminable. Por ejemplo, solo 3% del total de jóvenes entre 18 y 24 años en condiciones de pobreza extrema asiste a la universidad, mientras que 90% de los jóvenes en esa edad pertenecientes al 10% más rico de la población reciben educación superior.

Recuadro 12.2

"EL CRECIMIENTO NO LO ES TODO, PERO AYUDA MUCHO"

En algunas ocasiones, la evidencia empírica permite reducir una compleja relación económica a una simple regla numérica que es útil tener a mano. Por ejemplo, ya vimos en el Capítulo 2 que el tiempo que tarda una variable en duplicarse es aproximadamente igual a 70 dividido por su tasa de crecimiento. En ocasiones, este tipo de relaciones nos ayudan a dar respuestas rápidas y no del todo inexactas, aunque siempre es bueno advertir que se trata de formas de aproximarnos temporalmente a un problema, antes de poder realizar un análisis más exhaustivo.

Veamos algunas reglas específicas para Colombia, estimadas con las series históricas disponibles:

- Un aumento en la tasa de inversión (inversión total como proporción del PIB) de tres puntos porcentuales está asociado a un incremento del crecimiento económico anual en un punto porcentual. Es decir que, para Colombia, si la tasa de inversión pasa de 25% a 28%, el crecimiento anual podría subir de 5% a 6%.
- Una reducción de veinte homicidios por cada cien mil habitantes (o de dos secuestros por cada cien mil habitantes) tendría el mismo efecto. Esto quiere decir que si la tasa de homicidios pasa de 46 por 100.000 habitantes (nivel en 2005) a 26, el crecimiento podría aumentar de 5% a 6%.

Los efectos del crecimiento económico sobre el desempleo y la pobreza también pueden medirse por medio de una simple regla numérica:

- Un punto porcentual adicional en la tasa de crecimiento económico anual, por encima de 3%, está asociado a una reducción de 0,8 puntos porcentuales en la tasa de desempleo.
- Al mismo tiempo, un punto porcentual de crecimiento está asociado a una reducción en el porcentaje de personas pobres e indigentes (como proporción de la población total) de poco menos que un punto porcentual (0,8 puntos).

Cabe recordar que el crecimiento no es un proceso estable. Muy por el contrario, los choques son tan inesperados como adversos, de manera que pueden afectar seriamente la trayectoria de la reducción en el desempleo y la pobreza.

La propuesta de la MERPD (2006) es crear una Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (RED). Aunque ésta es una idea apenas en elaboración y desarrollo, la RED está orientada a integrar todas las necesidades del hogar y coordinar la oferta de programas estatales orientados a este grupo particular. Uno de los principios que guía la iniciativa es que la familia, más que las personas que la conforman, es la unidad de intervención.

La RED deberá intervenir en todas aquellas dimensiones que configuran una situación de pobreza extrema. Como vimos en el Capítulo 11, no solo se trata de mejorar las oportunidades laborales y los ingresos, sino incrementar los niveles de educación, salud y nutrición de los miembros del hogar. La calidad de la vivienda y el acceso al sistema financiero también son aspectos importantes. Esto exigirá grandes retos en materia de coordinación interinstitucional, que no pueden subestimarse. El propósito de integrar programas ofrecidos por diferentes entidades, como *Hogares Comunitarios*, *Desayunos Infantiles* y *Restaurantes Escolares* del ICBF, la ampliación del régimen subsidiado de salud y la cobertura educativa, la capacitación por parte del SENA, los subsidios a la vivienda de interés social, las transferencias de *Familias en Acción* y la atención a desplazados es, a todas luces, formidable. El éxito de esta estrategia dependerá críticamente del diseño institucional, la cantidad de recursos asignados y, por supuesto, de las herramientas y criterios para focalizar los programas hacia la población objetivo, así como la adopción de mecanismos para suspender las intervenciones en aquellas familias que salgan de la condición de pobreza extrema, lo cual es políticamente difícil.

Algo que no puede pasar inadvertido es la necesidad de diseñar el programa de manera que contribuya a reducir las desigualdades regionales al interior del país. Las diferencias entre los departamentos colombianos en cuanto a la incidencia de la pobreza extrema son abismales. En algunos casos, como Bogotá, Valle y Risaralda, los niveles de pobreza son bajos (comparables a los países más avanzados de América Latina). En el otro extremo, los niveles de pobreza extrema de Caquetá, Cauca, Córdoba, Boyacá y Chocó son inaceptablemente altos (comparables a los de Haití y Nicaragua, dos de los países más pobres del continente). Por ello, la estrategia debe ser fortalecida en los departamentos con mayores necesidades que son, simultáneamente, lo que registran mayores debilidades institucionales.

Por su parte, el diseño de una estrategia frente a la pobreza moderada –que afecta a 45% de la población– debe reconocer la diferencia entre estar permanentemente en esta condición, en comparación con incurrir transitoriamente en ella. Frente al grupo en condiciones permanentes de pobreza moderada, se requieren políticas de superación, como por ejemplo aquellas relacionadas con la educación. Frente al grupo temporalmente en esta situación es indispensable contar con programas de mitigación. En aquellos grupos que no siendo pobres en un momento dado son susceptibles de serlo en el futuro, lo apropiado es diseñar mecanismos de prevención.

La prevención y la mitigación dependen de la existencia de mecanismos de aseguramiento en pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales. Con excepción del régimen subsidiado de salud, donde los avances en cobertura han sido considerables, existen grandes brechas en los demás tipos de aseguramiento entre los trabajadores formales e informales.

Una de las prioridades de política a futuro es disminuir la informalidad, como vimos en el Reto 6. Sin embargo, muchas de las políticas que se requieren para avanzar en esa dirección no son fáciles de adoptar por consideraciones políticas, además de tomar tiempo para surtir efectos. Por ello, mientras se reduce la informalidad, es necesario facilitar el aseguramiento de estos trabajadores a salud y pensiones, lo cual seguramente requerirá subsidios públicos para lograr la afiliación de estos trabajadores a un sistema mixto en el que el trabajador aporta una parte de los recursos y el Estado los complementa.

Es posible que sea necesario modificar el modelo bipolar existente, en el que los regímenes contributivo y subsidiado están claramente demarcados, para abrir espacio a un esquema intermedio que beneficiaría a un grupo importante de trabajadores.

12.7 UNA REFLEXIÓN FINAL: MEDICINA Y ECONOMÍA

Antes de concluir, puede ser útil una nota de cautela. Imaginemos que nuestra economía presenta una serie de síntomas a partir de los cuales debemos realizar un diagnóstico y, por supuesto, proponer un tratamiento para mejorar su estado de salud. En este sentido la tarea del economista no es muy diferente a la del médico, una profesión que exige rigor, método científico y aplicación práctica.

El economista tiene mucho que aprender de la medicina moderna, empezando por un cierto sentido de humildad como resultado de la poca comprensión que hoy en día tenemos frente a muchos de los problemas que nos rodean. Siguiendo esta analogía, Jeffrey D. Sachs (2005), en su reciente libro *El fin de la pobreza*, identifica cinco lecciones principales de la medicina que pueden ser de gran utilidad para un ejercicio como el que realizamos en este capítulo, que es una versión de economía clínica para Colombia:

Primera: ***el cuerpo humano es un sistema complejo***. Hoy en día sabemos que el cuerpo humano abarca múltiples procesos biológicos y bioquímicos de gran complejidad, así como una gran cantidad de sistemas interconectados, nervioso, circulatorio, respiratorio, digestivo, endocrino, inmunológico y reproductivo, entre otros. Las fuentes de enfermedades pueden involucrar infecciones (virales, bacteriales, etc.), anormalidades genéticas, desnutrición o combinaciones de estas causas.

Como mencionamos en el Capítulo 1, la economía también está compuesta por un complejo sistema, en este caso, de interacciones entre mercados y, en última instancia, entre individuos. Ignorar estas interrelaciones puede conducir a recomendaciones erróneas que en vez de resolver los problemas los pueden agravar.

Esto ocurre con frecuencia cuando, por ejemplo, las autoridades –bien intencionadas– deciden elevar el nivel del salario mínimo o los impuestos a la nómina como herramienta para mejorar el bienestar social. Aunque no cabe duda de que estas medidas tienen méritos, también es cierto que llevarán a algunas empresas –especialmente las que trabajan con márgenes más estrechos– a despedir trabajadores. Otras preferirán desarrollar sus actividades en medio de la informalidad, lo que implica que muchos de sus trabajadores recibirán salarios inferiores al mínimo y no serán beneficiarios de la seguridad social.

Una vez se tienen en cuenta todas las interrelaciones entre los mercados, aparece como una posibilidad real que una medicina (aumento en los costos laborales) agrave la enfermedad (pobreza) que se trata de curar. La implicación es que este tipo de asuntos hay que estudiarlos con mucho cuidado, pues muchas veces las consecuencias pueden ser completamente opuestas a las esperadas.

Segunda: ***la complejidad requiere un diagnóstico diferencial.*** Es decir, un mismo síntoma –como una fiebre– puede tener causas muy variadas que el médico debe poder diferenciar para así adoptar el tratamiento adecuado. Para ello, la medicina clínica utiliza listas de chequeo, que son preguntas sencillas pero ordenadas de manera lógica a partir de unos principios básicos. Uno de estos principios es que el diagnóstico no debe demorar el tratamiento.

> Con demasiada frecuencia, el tratamiento sugerido a los problemas económicos parte de recomendaciones generales que no tienen en cuenta el contexto específico en el que se desenvuelve un país.

Es decir, ante el riesgo inminente de un gran daño, es preferible pecar por exceso que por defecto. Si hay una señal de alarma, el paciente es internado, así el diagnóstico no se haya completado. Ahora bien, no siempre se debe sobrerreaccionar. En la mayoría de casos se pueden esperar los resultados de laboratorio antes de iniciar el tratamiento.

Esto quiere decir que los economistas deben diferenciar las causas de los problemas. Con demasiada frecuencia, el tratamiento sugerido a los problemas económicos parte de recomendaciones generales que no tienen en cuenta el contexto específico en el que se desenvuelve un país. Un buen ejemplo son las privatizaciones, que por mucho tiempo fueron apoyadas sin reservas por la banca multilateral.

Hoy en día existe un mejor entendimiento de las condiciones que pueden hacer de una privatización un caso de éxito o fracaso. Las privatizaciones en contextos en los

que las empresas tienen poder de mercado, es decir que pueden imponer precios altos que aseguran una utilidad elevada, no han conducido a ganancias en bienestar por parte de la población. Por el contrario, las privatizaciones han permitido ganancias en bienestar frente al esquema basado en la propiedad pública de empresas ineficientes, en aquellos casos en los que existe una adecuada capacidad regulatoria, en manos de entidades y personas independientes y competentes.

Con frecuencia, los problemas que debe resolver el economista caen en el medio, de manera que es un asunto de criterio si se debe privatizar o mejorar la regulación. Es decir, por lo general, el economista debe dar su opinión sin tener toda la información necesaria para un diagnóstico completo y exhaustivo. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, cuando la economía atraviesa crisis financieras. Antes de entender muy bien el origen y las causas de la crisis, las autoridades adoptan medidas para evitar un colapso generalizado del sistema de pagos, que puede resultar traumático para la economía.

Tercera: ***toda la medicina es medicina familiar.*** No es suficiente identificar la enfermedad de una persona. Para realizar un tratamiento adecuado es necesario indagar sobre el contexto social, la capacidad económica de su familia y sus antecedentes médicos, entre otros aspectos.

> Cuando varios países centroamericanos y del Caribe, además de Perú, deciden suscribir tratados de libre comercio con los Estados Unidos, Colombia tiene motivos adicionales para seguir el mismo camino.

Lo anterior también tiene mucha relevancia para la economía. Si tomáramos la economía colombiana como unidad de análisis, no podríamos realizar tratamientos adecuados sin conocer las condiciones del grupo de países con los que más interactuamos. Por ejemplo, cuando varios países centroamericanos y del Caribe, además de Perú, deciden suscribir tratados de libre comercio con Estados Unidos, Colombia tiene motivos adicionales para seguir el mismo camino. La razón es simple. Estados Unidos es el principal mercado para las exportaciones colombianas, las cuales –a su vez– compiten con las exportaciones de nuestros vecinos.

Si Colombia no tiene acceso preferencial al mercado estadounidense, quedará en desventaja frente a sus más cercanos competidores que, en cuestión de pocos años, desplazarán a los exportadores colombianos. A un nivel más general, la implicación de esta tercera lección es que el contexto institucional y cultural, así como el entorno internacional, son determinantes muy importantes de las condiciones existentes en un país, así como de los tratamientos posibles para mejorarlas.

Cuarta: ***el monitoreo y la evaluación son esenciales para un tratamiento exitoso.*** El diagnóstico inicial debe ser una especie de "mejor hipótesis disponible" que debe ser confirmada, o descartada, sobre la base de una continua observación del paciente.

Esta lección plantea la importancia de la evaluación y el monitoreo. Con frecuencia, políticas que tienen respaldo técnico –e incluso son parte de un consenso político– no dan buenos resultados. Muchas veces las decisiones de gasto público se toman por consideraciones políticas, sin un buen análisis de los costos y beneficios de las diferentes iniciativas. No cabe duda de que, a futuro, una de las prioridades para el país es mejorar sustancialmente la evaluación del gasto que realiza el Gobierno para, que de esta manera, se tomen mejores decisiones de asignación de los recursos.

También ocurre que en ocasiones es necesario adoptar tratamientos variados, para escoger la mejor opción sobre la base de la observación de los resultados. Por ejemplo, la política social es, crecientemente, un laboratorio de experimentación. Para ilustrar este punto puede resultar útil recordar que a raíz de la grave crisis que enfrentó la economía colombiana, a finales del siglo pasado, se adoptaron programas para generar empleo en la construcción de obras civiles, entrenar a jóvenes desempleados y subsidiar a familias de bajos ingresos con un apoyo monetario condicionado a la asistencia escolar y a ciertas exigencias en materia de salud y nutrición.

Cuando se diseñaron estos programas existía incertidumbre acerca de cuál ofrecería los mayores beneficios a la población de bajos recursos. Con el tiempo, producto del monitoreo y la evaluación, se llegó a la conclusión de que la mejor herramienta (en términos de impacto por cada peso invertido) es el subsidio monetario condicionado, tanto que ahora se experimenta con diversas clases de este tipo de programas, en las que se modifican, el monto, la frecuencia, el uso y las condiciones del subsidio. Lo anterior constituye un proceso dinámico de ensayo y error hasta encontrar el mejor tratamiento para resolver los problemas de pobreza.

Esto nos lleva de regreso a un punto que ya mencionamos. La evidencia empírica, incluso la internacional, puede ser de gran utilidad para orientar las decisiones y ofrecer grandes enseñanzas, siempre y cuando se entienda bien el contexto, tal y como lo plantea la lección anterior.

Quinta: ***la medicina es una profesión que requiere fuertes normas y códigos de ética y conducta.*** En la práctica, el juramento hipocrático implica que los juicios que emita el médico deben buscar los intereses del paciente y estar basados en el mejor conocimiento científico, lo que implica un proceso permanente de estudio y actualización.

Los estándares éticos y profesionales son un imperativo categórico en una profesión cuya finalidad es el bienestar social, como es el caso de la economía. Esto quiere decir que ninguna persona o institución debe aprovechar su posición para recomendar y adoptar políticas de las que se deriven beneficios particulares a expensas de la sociedad como un todo.

12.8 EN CONCLUSIÓN...

Vivimos en un país que avanza en materia económica pero que podría ofrecer resultados más satisfactorios. Este capítulo plantea algunas ideas acerca de cómo acelerar el desarrollo. Sin embargo, cualquier propuesta tendrá que someterse a un amplio debate político dentro del sistema democrático bajo el cual está edificada nuestra sociedad. En dicho debate cada día tendrán mayor peso los argumentos que se distancien de las ideologías y los dogmatismos y se apoyen en la evidencia y el análisis. Por ello, más que respuestas concretas, lo que ha buscado este libro es ofrecer las herramientas para que el lector participe directamente en esa construcción, con criterio y espíritu independiente.

LECTURAS RECOMENDADAS

En la edición de marzo de 2006, la revista *Finanzas y Desarrollo,* del Fondo Monetario Internacional (www.imf.org), contiene una interesante recopilación de trabajos que resumen una amplia literatura sobre la problemática del crecimiento económico en los países en desarrollo. Estos trabajos están escritos en un lenguaje fácil y ameno. Allí se puede encontrar una versión simplificada del trabajo de Hausmann *et al.* (2005) que reseñamos en la Bibliografía. En particular, vale la pena leer el trabajo de Danny Leipziger y Roberto Zagha (2006).

En el caso colombiano en particular y, en especial, sobre los principales retos de desarrollo a mediano plazo, vale la pena consultar los *Planes Nacionales de Desarrollo* de las últimas tres administraciones, así como el documento *Visión Colombia II Centenario*, disponibles en la página Web del Departamento Nacional de Plantación (www.dnp.gov.co).

BIBLIOGRAFÍA

Arbeláez, María Angélica y Marcela Meléndez. 2006. "The emergence of new successful export activities in Colombia", mimeo, Fedesarrollo.

Banco Mundial (2003). *Colombia: fundamentos económicos de la paz*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco. 2005, "Growth Diagnostics", Universidad de Harvard (Cambridge, Massachusetts), http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf.

Danny Leipziger y Roberto Zagha. 2006. "Abandonar la rutina", *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional (www.imf.org).

MERPD. 2006. *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias. Resumen*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C.

Núñez, Jairo y Laura Cuesta, 2006. "Propuesta para el diseño de un sistema de protección social para Colombia". Documento CEDE 2006-25. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Bogotá, D.C.

Sachs, Jeffrey. 2005. *El fin de la pobreza ¿Cómo conseguirlo en nuestro tiempo?* Editorial Debate, Madrid, España.

ÍNDICE

A

B

C

D

E

F

N

O

P

R

S